



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudkyň JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci **žalobce: O. Č.**, se sídlem X, zastoupené JUDr. Petrem Kubíčkem, advokátem se sídlem Krasnojarská 2681/12, Praha 10, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: X. společnost s ručením omezeným**, se sídlem X, zastoupené JUDr. Vladimírem Kozelkou, advokátem se sídlem Slezská 949/32, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2016, sp. zn. SZ 066155/2016/KUSK REG/Pe, čj. 133046/2016/KUSK,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2016, čj. 133046/2016/KUSK, sp. zn. SZ 066155/2016/KUSK REG/Pe, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 10.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, JUDr. Petra Kubíčka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se žalobou podanou ke zdejšímu soudu domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 3. 2015, čj. MMpB-SÚ/11194/14-1493/2014-Hří. Stavební úřad tímto rozhodnutím podle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydal nové rozhodnutí, jímž změnil své rozhodnutí ze dne 26. 4. 2000, čj. SÚ 255/00, o nařízení odstranění terénních úprav tak, že dodatečně povolil stavbu „*terénních úprav, které tvoří stávající popílek objemu 13 500 m³ a nové terénní úpravy ze zemin o objemu 520 000 m³ včetně stavby rozhledny z dřevěné konstrukce výšky 9 m, zpevněných ploch tvořící turistické stezky*“ na pozemcích označených v tomto rozhodnutí v k. ú. Č.

Žalobce nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a připomněl, že stavební úřad na základě žádosti osoby zúčastněné shora označeným rozhodnutím dodatečně povolil předmětnou stavbu, přestože žalobce před vydáním rozhodnutí opakovaně vyjádřil nesouhlas s daným záměrem, neboť jej považuje za nevhodný a odporující jeho územnímu plánu. Žalobce proto proti uvedenému rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žalobce následně podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu ke zdejšímu soudu, který je zrušil pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný pak nyní napadeným rozhodnutím znovu zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu s tím, že územní plán zakázal v daném území terénní práce, což mu ze zákona nepřísluší a takový zákaz je vždy na posouzení stavebního úřadu v rámci vydání územního rozhodnutí nebo regulačního plánu.

Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí žalovaného potvrdilo rozhodnutí stavebního úřadu, který v rozporu s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), konstatoval soulad záměru osoby zúčastněné s územně plánovací dokumentací (územním plánem žalobce). Podle tohoto územního plánu se pozemky, na nichž má být realizována daná stavba, nacházejí v ploše zeleně městské a krajinné (dále též „ZMK“), kterou územní plán vymezuje v kap. 8 jako zeleň s rekreačními aktivitami, které podstatně nenarušují přírodní charakter území. Žalobce dále s odkazem na citaci územního plánu upozornil na hlavní způsob využití plochy ZMK, její přípustné funkční využití i podmíněné přípustné funkční využití. V této souvislosti poukázal na to, že dle kap. 6 textové části územního plánu nejsou v nově navrhovaných plochách ZMK přípustné terénní úpravy a změny terénního reliéfu jsou povoleny jen v nezbytném rozsahu rekultivačních prací. Převážná část pozemků, na kterých má být stavba realizována, je přitom zařazena do navrhovaných ploch ZMK, tedy právě do ploch, v nichž nejsou přípustné terénní úpravy. Žalobce rovněž nepovažuje navezení zeminy o mocnosti 25 metrů (o objemu 520 000 m³) za nezbytnou rekultivační práci, protože to by zcela změnilo terénní reliéf daného území. Proto je dle žalobce výstavba rozhledny a turistické stezky na předmětných pozemcích v souladu s územním plánem, provedení uvedených terénních úprav v daném rozsahu však nikoliv. Žalobce si k této otázce vyžádal stanovisko zpracovatele návrhu územního plánu (NVT DEVELOPMENT, a. s.) a pořizovatele územního plánu (Městský úřad Černošice), přičemž obě stanoviska zastávají uvedené závěry žalobce. Poukázal též na to, že Městský úřad Černošice je dle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování a má právo podávat v rámci stavebních řízení vyjádření k záměrům jednotlivých stavebníků, což je běžnou praxí. Tento orgán je též orgánem nejpovolanějším k poskytnutí vyjádření k záměru, který se týká území spadajícího do jeho působnosti, jeho vyjádření však v dané věci nebylo vyžádáno. Žalobce si je vědom, že takové vyjádření je pouze fakultativním podkladem, nicméně považuje jej za podklad značného významu a uzavřel k tomu, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplně zjištěného skutkového stavu.

Žalobce dále v souvislosti s námitkou týkající se rozporu stavby s územním plánem doplnil, že nesouhlasí s argumentací žalovaného o nepřípustnosti zákazu terénních úprav v územním plánu dle § 43 odst. 3 stavebního zákona. Ze samotné definice terénní úpravy dle § 3 odst. 1 stavebního zákona je zřejmé, že se nejedná o podrobnost ve smyslu § 43 odst. 3 téhož zákona, která nemá být omezena územním plánem, ale je svěřena do působnosti územního rozhodnutí. Mimo to žalobce dovozuje oprávnění k regulaci terénních prací z účelu územního plánování vymezeného v § 18 stavebního zákona, ze kterého vyplývá, že funkcí územního plánování je zajistit co možná nejvyváženější životní podmínky pro občany, zohlednit krajinný ráz, ochránit danou krajinu a vytvořit příznivé podmínky pro životní

prostředí v daném území. Podle žalobce přitom z jeho územního plánu zřetelně plyne, že v území daného záměru se nemají provádět žádné práce, které podstatně mění vzhled prostředí, neboť terénní práce jsou v daném území zcela zakázány a povoleny jsou pouze rekultivační práce. Územní plán sice pojem rekultivačních prací nevymezuje, avšak z celkového smyslu územního plánu je zřejmé, že se jedná o drobné zásahy do území mající charakter pouze povrchové úpravy terénu a nikoliv úprav, které podstatně mění vzhled prostředí tak, jak terénní úpravy specifikuje stavební zákon. Územní plán je třeba vykládat dle jeho celkového smyslu a vůle toho, kdo jej vydal. Z územního plánu žalobce jasné plyne, jaké zásahy do daného území jsou dovolené a jaké nikoliv. Žalobce v této souvislosti dodal, že smyslem územního rozhodnutí je mimo jiné zabezpečit soulad záměru s cíli a záměry územního plánování, a proto územní rozhodnutí není samostatným a zcela svébytným systémem, nestojí samostatně, ale po boku územního plánování. Územní rozhodnutí naplňuje územní plánování, a jako takové musí územní plány respektovat a sledovat jejich celkový smysl. V daném případě však napadené rozhodnutí územní plán žalobce porušuje, stojí proti jeho cílům a bezprecedentně jej obchází.

Závěrem pak žalobce konstatoval, že celkový postup žalovaného akcentuje zájmy osoby zúčastněné, které směřují především k navezení velkého objemu odpadové suť do daného území. Veřejný zájem reprezentovaný občany, potažmo zastupitelstvem, a formulovaný v územním plánu žalobce a jeho výkladech, napadené rozhodnutí zcela opomíjí. Žalobce považuje stavební záměr osoby zúčastněné za účelové navezení velkého množství odpadní zeminy s cílem získat finanční prostředky z poplatků za uložený odpad. Pro realizaci rozhledny a relaxační zóny by bylo možné využít stávající terén jen s malými terénními úpravami a kultivací kopce pro cyklostezky, což by navíc zřejmě nebylo v rozporu s územním plánem. V tomto směru žalobce poukázal na skutečnost, že okolní kopce v území jsou vesměs vyšší a kopec P., kde se rozhledna má vybudovat, nepředstavuje místo, které by oproti jiným mělo jiné specifické výhody k jejímu vybudování. Nadto bude nutné veškerou zeminu přepravit po místních komunikacích a zpracovat na místě, což bude mít negativní dopady na celé území obce.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že žalobce se nijak nevyjádřil k poukazu žalovaného na textovou část územního plánu, kde lze nalézt vysvětlení k zákazu terénních úprav, podle něhož „*tento regulativ se netýká nezbytných rekultivačních zásahů v území narušených skládkovou činností*“, ani k citacím z „Posudku souladu záměru s územním plánem Č.“, zpracovaného dne 3. 3. 2016 Ing. arch. M. T., CSc., které žalovaný považuje za zásadní. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že napadené rozhodnutí je vydáno na základě neúplně zjištěného skutkového stavu. Vyjádření pořizovatele územního plánu je nepovinným podkladem, a proto je jeho vyžádání ponecháno na úvaze správního orgánu. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tím, že Městský úřad Černošice je v projednávané věci nejpovolanějším k poskytnutí vyjádření k záměru. Posudek zpracovaný Ing. arch. T., který podrobně zhodnotil soulad záměru s územním plánem žalobce a stavebním zákonem, dokazuje, že územní plán je v rozporu s platnou právní úpravou. Podle žalovaného se proto po předložení tohoto posudku měl Městský úřad Černošice jako pořizovatel vyjádřit k možnému vlastního pochybení. K argumentaci žalobce, podle níž zákaz terénních úprav územním plánem není úpravou podrobností, která by náležela do působnosti územního rozhodnutí nebo regulačního plánu, žalovaný uvedl, že žalobce nesprávně interpretuje § 43 odst. 3 stavebního zákona. Pojem podrobnost ve smyslu § 43 stavebního zákona nemá žádný vztah k rozměru nebo významu stavby. Závěrem žalovaný uvedl, že souhlasí s názorem žalobce, že mezi účastníky řízení jde především o to, zda terénní práce mohou být brány jako „podrobnost“ ve smyslu § 43 odst. 3 věta druhá stavebního zákona, která nemá být omezena územním plánem, ale má být svěřena

do působnosti územního rozhodnutí svěřeného stavebním úřadům. V této souvislosti žalovaný uzavřel, že nadále zastává názor, že projednávaný záměr terénních úprav a rozhledny je v souladu s územním plánem, a to s těmi jeho částmi, které jsou v souladu s požadavky právních předpisů upravujících obsah územního plánu.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k žalobě předně nesouhlasí s tím, že by daný záměr měl být v rozporu s územním plánem žalobce. Žalobcem zmiňovaný regulativ podle názoru osoby zúčastněné není v souladu s právními předpisy. Z § 80 odst. 2 písm. a), § 96 odst. 2 písm. f) či § 103 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že povolení terénních úprav je vyhrazeno územnímu rozhodnutí nebo územnímu souhlasu. Územní plán je proto závazným podkladem pro rozhodování, nicméně nemůže toto rozhodování nahradit, což je také smyslem právní úpravy vyjádřené v § 43 odst. 3 větě druhé stavebního zákona. Osoba zúčastněná podotkla, že zemní práce a změny terénu podstatně mění vzhled prostředí vyžadují dle § 80 odst. 2 písm. a) stavebního zákona územní rozhodnutí vydávané stavebním úřadem, a proto nemohou být územním plánem vyloučeny. Územní samosprávě přísluší toliko v územním plánu stanovit podmínky pro využití ploch a podmínky prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu, a to takovým způsobem, že je bude možné zpřesnit s ohledem na dostatečně podrobné informace a závazná stanoviska dotčených orgánů v územním rozhodnutí. Mimo to nelze termín „podrobnost“ interpretovat ve smyslu nevýznamnost či nepodstatnost jako opozitum k sousloví „podstatná změna vzhledu prostředí“. Žalobce totiž zjevně nebere v potaz kontext věty a opomíjí související ustanovení, ze kterých je zřejmý úmysl zákonodárce vycházející rovněž z judikatury, tedy dosáhnout toho, aby územním plánem nebyl nahrazován regulační plán a aby nebylo územním plánem nahrazováno územní rozhodování. Z toho, jak předpisy vymezují územní plán, regulační plán i územní rozhodnutí, je zřejmé, že terénní úpravy jsou předmětem rozhodování v území, které je v působnosti stavebních úřadů. Z logiky soustavy nástrojů územního plánování je zřejmé, že účelem územního plánu není nahrazovat rozhodování v území, pro které je územní plán závazný. Pokud zákonná úprava vylučuje, aby územní plán obsahoval regulativ vylučující (omezující) provádění terénních úprav, a územní plán žalobce takový regulativ přesto obsahuje, nelze k takovému ustanovení územního plánu přihlížet. K tomu osoba zúčastněná odkázala na přechodné ustanovení čl. II., bod 4. zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „zákon č. 350/2012 Sb.“). Na podporu svého názoru poukázala též na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 144/2012 - 53. Osoba zúčastněná dále odmítla argumentaci, podle níž je daný územní plán třeba vykládat dle jeho celkového smyslu a vůle toho, kdo jej vydal. Žalobce totiž dovozuje, že terénní práce jsou v navrhované ploše ZMK vyloučeny a povoleny jsou pouze rekultivační práce, za které lze považovat pouze drobné zásahy do území mající charakter pouze povrchové úpravy terénu a nikoliv úpravy měnící vzhled prostředí tak, jak terénní úpravy specifikuje stavební zákon, a to aniž by žalobce ve svém územním plánu použité pojmy nějak vymezil. Podle osoby zúčastněné není zřejmé, v čem se liší pojem „terénní úpravy“ od pojmu „změny terénního reliéfu“, co je míněno slovy „nezbytný rozsah rekultivačních prací“, a co slovy „rekultivační práce“, a proto nelze dovodit, co je v dané ploše ve skutečnosti povoleno a co je nepřípustné. V této souvislosti poukázala na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09, jehož závěry jsou relevantní i v posuzovaném případě, neboť územní plán má povahu podzákonného právního předpisu, a jako takový musí naplňovat obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Části územního plánu, ze kterých žalobce dovozuje svá tvrzení, přitom tyto požadavky nesplňují. Podle územního plánu žalobce je území, kam spadají pozemky záměru, navrženo k rekultivaci a ke konečné revitalizaci území. Bez

přezkoumatelných informací a důvodů je v územním plánu žalobce rovněž uvedeno, že tato rekultivace resp. revitalizace má být provedena bez terénních úprav, a to pouze za použití změn terénního reliéfu, která však dle osoby zúčastněné nemůže být provedena jinak, než na základě územního rozhodnutí o terénních úpravách. Protože územní plán neobsahuje žádnou výškovou či prostorovou regulaci, je zřejmé, že žalobce zcela rezignoval na možnosti regulace stanovením podmínek prostorového uspořádání a stanovením základních podmínek ochrany krajinného rázu, a tím ponechal na uvážení stavebního úřadu, aby o těchto podmínkách rozhodl v navazujícím územním řízení.

Podle osoby zúčastněné daný stavební záměr nenarušuje krajinný ráz území resp. „tradiční ráz krajiny“, o čemž svědčí „Studie navýšení kopce pro rozhlednu u obce Č.“ zpracovaná v říjnu 2012 i souhlasné závazné stanovisko k záměru navýšení kopce na předmětných pozemcích vydané Městským úřadem Černošice jako orgánem ochrany přírody. Z uvedené studie pak vyplývá i to, že záměrem nebudou zasaženy dominanty krajiny. Uvedené závazné stanovisko nedoznalo změny ani v průběhu řízení o povolení terénních úprav, když dotčený orgán vydal závazné stanovisko dne 12. 1. 2015, v němž pouze provedl úpravu v důsledku změny projektu. Z těchto důvodů dle osoby zúčastněné není daná stavba v rozporu s požadavkem územního plánu žalobce týkajícím se zákazu terénních úprav. K námitce žalobce, že stavební úřad neměl k dispozici vyjádření Městského úřadu Černošice jako dotčeného orgánu, osoba zúčastněná uvedla, že úřad územního plánování v územním řízení je tzv. vnitřním dotčeným orgánem, protože chrání veřejný zájem podle stavebního zákona, stejně jako stavební úřad. Nicméně pokud by stavební úřad vyjádření Městského úřadu Černošice neměl, nemohlo by to v zájmu důvěry v rozhodování správních orgánů (ale i soudu) a předvídatelnosti rozhodnutí orgánů veřejné moci jít k tíži osoby zúčastněné. Nehledě k tomu je ochrana totožného veřejného zájmu uplatňována stavebním úřadem v řízení o vydání povolení a stavební úřad ani posléze rozhodující krajský úřad porušení žádného veřejného zájmu neshledal. Terénní úpravy a jejich rozsah vyhodnotil stavební úřad ve svém rozhodnutí. Mimo to byl postup obou orgánů podložen závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, jehož podmínky stavební úřad do svého rozhodnutí převzal. Osoba zúčastněná závěrem uvedla, že neutěšený stav uvedeného území se snažila řešit již dříve, ovšem předchozí územní plán daný záměr neumožňoval. Novým územním plánem došlo v místě záměru k vymezení plochy ZMK a bylo tak možno přistoupit k dalším zákonným krokům vedoucím ke schválení jejího záměru. V současnosti je daná plocha dlouhodobě zarostlá náletovými dřevinami a zneužívána jako „černá skládka“, a proto působí nevzhledně a neutěšeně, což jistě není v souladu s představou občanů obce. Osoba zúčastněná mnohokrát podávala oznámení na policii a současně jako vlastník pozemků průběžně takovou skládku likvidovala. Proto považuje realizaci stavby za veřejně prospěšnou, neboť bude vyřešen nepříznivý stav, vznikne území, které svým určením přispěje k jeho ozdravení s možností jeho širokého využití ke sportovní rekreacím účelům a odpočinku, a to obyvatel obce Č. i širšího okolí. Podle osoby zúčastněné je daný stavební záměr souladný s územním plánem žalobce, a proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Ze správního spisu soud ověřil, resp. mezi účastníky ani není sporné, že při místním šetření konaném dne 4. 1. 2000 na pozemku parc. č. x v k. ú. Č. stavební úřad zjistil, že osoba zúčastněná bez příslušného povolení navezla na pozemek velké množství teplárenského popílku. Osoba zúčastněná následně dne 1. 2. 2000 doručila stavebnímu úřadu žádost o povolení terénních úprav „*rekultivace prostoru bývalé kompostárny návozem certifikovaného zemního materiálu*“ a stavební úřad oznámením ze dne 25. 2. 2000, zn. SÚ 255/00, zahájil řízení o odstranění terénních úprav na daném pozemku. Rozhodnutím ze dne 26. 4. 2000, čj. 255/00, pak stavební úřad osobě zúčastněné nařídil odstranění terénních úprav, neboť

s přihlédnutím k záporným stanoviskům orgánů státní správy a vyjádřením účastníků dospěl k závěru, že dodatečné povolení úprav by bylo v rozporu s veřejným zájmem. Žádost osoby zúčastněné o překvalifikování žádosti o dodatečné povolení terénních úprav na žádost o vydání územního rozhodnutí o využití území stavební úřad zamítl s poukazem na to, že stavba byla již zahájena. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná dne 16. 5. 2000 odvolání, které Okresní úřad Praha-západ rozhodnutím dne 27. 6. 2000 zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Osoba zúčastněná toto rozhodnutí napadla žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem čj. 28 Ca 290/2000-33.

Dne 1. 10. 2014 pak podala osoba zúčastněná žádost o dodatečné povolení stavby „*Relaxační zóna s rozhlednou a cyklostezkami*“ na pozemcích parc. č. x. Žádost doplnila dne 7. 11. 2014 tak, že žádá o vydání nového rozhodnutí, neboť ve věci bylo vydáno rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a z důvodu změny územního plánu lze znovu projednat a povolit terénní úpravy na daných pozemcích se zalesněním a stavbou rozhledny. Stavební úřad oznámením ze dne 12. 11. 2014, čj. MMpB-SÚ/12764/14-1493/2014-Hři, zahájil řízení o odstranění „*terénních úprav – rekultivace*“ na pozemcích parc. č. x (EN) a x (dle PK). Toto řízení pak přerušil do právní moci rozhodnutí o žádosti osoby zúčastněné o dodatečné povolení terénních úprav a stavby rozhledny. Oznámením ze dne 19. 1. 2015, č. j. MMpB-SÚ/752/15-1493/2014-Hři, stavební úřad oznámil zahájení řízení o vydání nového rozhodnutí a dodatečném povolení stavby „*terénních úprav, které tvoří stávající popílek objemu cca 13.500 m³ a nové terénní úpravy ze zemin o objemu 520.000 m³ včetně stavby rozhledny z dřevěné konstrukce výšky 9 m, zpevněných ploch tvořících turistické stezky*“ na pozemcích parc. č. x(dle EN), x (dle PK), x (dle PK), x (dle PK), x (dle PK), x (dle PK) a x (dle PK). Shora již označeným rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015 pak stavební úřad vydal nové rozhodnutí, kterým změnil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 4. 2000, čj. SÚ 255/00, o nařízení odstranění terénních úprav tak, že se vydává dodatečné povolení „*terénních úprav, které tvoří stávající popílek o objemu cca 13.500 m³ a nové terénní úpravy ze zemin o objemu 520.000 m³ včetně stavby rozhledny z dřevěné konstrukce výšky 9 metrů ,a zpevněných ploch tvořící turistické stezky*“. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedl, že byly splněny podmínky pro vydání nového rozhodnutí, neboť od doby vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby došlo ke změně funkčního využití území bývalé kompostárny, na kterém jsou stávající terénní úpravy (teplárenský popílek) umístěny, a ke změně stanovisek dotčených orgánů. Navrhované terénní úpravy, které spočívají v navezení zemin, jsou v souladu s územním plánem, neboť záměr situován do plochy ZMK a provedení uvedených terénních úprav a stavby je v souladu s hlavním přípustným a podmíněně přípustným funkčním využitím tohoto území.

Žalobce podal dne 23. 3. 2015 proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž namítl, že stavba je v rozporu s územním plánem, neboť se nejedná o využití území, které podstatně nenaruší přírodní charakter území, že rozhodnutím stavebního úřadu dojde k legalizaci nepovolené navážky teplárenského popílku, kde bylo pravomocně nařízeno jeho odstranění, a že záměr nebyl podroben posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů, ač jde o zařízení k odstraňování ostatních odpadů s kapacitou na 30.000 tun za rok. Žalobce dále doporučil řízení rozdělit na dořešení provedených nepovolených terénních úprav a řešení zamýšlených terénních úprav a stavby rozhledny. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2015 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Vyšel z toho, že žalobce neuvedl důvod, proč by měla být stavba v rozporu s územním plánem, podle něhož je přípustné využití, které podstatně nenaruší přírodní charakter území. Žalovaný odkázal na souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, který uvedl, že navýšení kopce je v souladu s charakteristikou

pahorkatinného krajinného rázu, záměr doplňuje tvar terénu a plynule navazuje na sousední vrcholy. Nadto dle žalovaného je ozelenění nového kopce přínosem z pohledu ochrany přírody a krajiny. Žalobce uvedené rozhodnutí napadl žalobou podanou ke zdejšímu soudu, který toto rozhodnutí žalovaného rozsudkem čj. 45 A 29/2015-89 zrušil pro nepřezkoumatelnost. Zdejší soud dospěl k závěru, že žalovaný opomněl posoudit soulad stavebního záměru s územním plánem žalobce, k čemuž byl povinen i bez výslovné námitky. V důsledku tohoto pochybení žalovaného přitom soud nemohl přezkoumat námitku, kterou žalobce v žalobě vznesl. Soud dále podotkl, že správní orgány by se v dalším řízení rovněž měly zabývat tím, zda nově navržené terénní úpravy, stavba rozhledny a vybudování stezek jsou součástí terénních úprav (navážka popílků), či zda se spíše nejedná o samostatné terénní úpravy a stavbu. Postup dle § 129 stavebního zákona je totiž přípustný pouze pro terénní úpravy již provedené bez rozhodnutí stavebního úřadu či v rozporu s ním. Soud také dodal, že bylo namístě se zabývat přípustností vydání nového rozhodnutí ve věci, přičemž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne čj. 2 As 166/2015-33. Jak soud dodal, že věcným posouzením uvedených otázek se nemohl zabývat, neboť by tím zcela vykročil z rámce uplatněných žalobních bodů.

Žalovaný shora označeným rozhodnutím napadeným nyní projednávanou žalobou opětovně odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí posoudil soulad daného záměru s územním plánem žalobce, a to v návaznosti na výše již zmíněný posudek souladu záměru s územním plánem zpracovaný Ing. arch. T., který žalovaný rozsáhle citoval a s jehož názorem se ztotožnil. Uvedený posudek mimo jiné konstatuje, že regulativ zakazující terénní úpravy v nově navržených plochách ZMK se neuplatní na nezbytné rekultivační zásahy v územích narušených skládkovou činností, přičemž záměr se nachází v oblasti, kterou územní plán explicitně uvádí jako takto narušené území, a v důsledku nevymezení kritérií pro nezbytný rozsah rekultivačních prací je posouzení záměru ponecháno na uvážení orgánu ve správním řízení. Posudek dodává, že záměr byl schválen příslušným orgánem ochrany přírody, a proto záměr nepoškozuje tradiční ráz krajiny. Žalovaný dále uvedl, že žalobcem akcentované rozhodnutí o nařízení odstranění stavby z roku 2000 je po 16 letech právně nevymahatelné, přičemž v důsledku změny územního plánu žalobce bylo možné vydat nové rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Žalovaný v souvislosti s žalobcem doporučeným rozdělením řízení uvedl, že stavební úřad může nepovolenou stavbu, jako projektem doložený celek, pouze dodatečně povolit či nepovolit.

Krajský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná. Soud rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem soudu nevyjádřili nesouhlas.

Předně považuje soud za nutné v návaznosti na své předchozí rozhodnutí ve věci poukázat na to, že ani v případě tohoto řízení nemohou být předmětem jeho úvah otázky nastíněné nad rámec odůvodnění předchozího rozsudku v dané věci ze dne 27. 4. 2016, čj. 45 A 29/2015-89. Tyto otázky (tedy zda navrhované terénní úpravy představují součást úprav, jejich nařízení bylo odstraněno; resp. zda byly splněny podmínky pro zahájení řízení o novém rozhodnutí) se pohybují mimo rámec žalobních bodů, které žalobce v nyní projednávané žalobě uplatnil. Žalobní body, jimž je vymezen spor mezi účastníky, v případě nyní projednávané žaloby spočívají jednak (a pouze) v tom, že sporný záměr je podle názoru žalobce v rozporu s územně plánovací dokumentací (jeho územním plánem). Vedle toho

žalobce výslovně namítl již jen to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, neboť žalovaný si v daném řízení neobstaral vyjádření Městského úřadu Černošice jakožto pořizovatele daného územního plánu.

Pokud jde právě o poslední zmíněnou námitku žalobce, podle níž bylo napadené rozhodnutí vydáno na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, zde soud především poukazuje na to, že shodnou námitkou žalobce se již zabýval ve svém předchozím (shora již označeném) rozsudku v dané věci. Jak zde výslovně uvedl, vyjádření pořizovatele územního plánu k otázce souladu navrhovaných terénních úprav s územním plánem není podkladem, který by sloužil ke zjištění skutkového stavu. Toto vyjádření by mohlo sloužit pouze jako dodatečný podklad k posouzení právní otázky souladu záměru s územně plánovací dokumentací, k němuž je ovšem primárně příslušný stavební úřad. Stavební zákon neukládá stavebnímu úřadu, aby si jako podklad pro své rozhodnutí vyjádření pořizovatele územního plánu obstaral. Žalobce v nyní projednávané žalobě svoji argumentaci ve vztahu k citovanému odůvodnění zdejšího soudu nikterak nerozšířil, ani s ní nepolemizoval. Za těchto okolností soud neshledává důvod, aby se od svých předchozích závěrů jakkoliv odchýlil. Opětovně je třeba zdůraznit, že stavební úřad je odborně způsobilý učinit si vlastní úsudek o souladu stavebního záměru s územně plánovací dokumentací, a je čistě v jeho pravomoci opatřit si za tímto účelem podklady a následně je zhodnotit. Pokud stavební úřad neobdržel navzdory žádosti vyjádření Městského úřadu Černošice a usoudil, že je možné posoudit soulad stavby s územním plánem žalobce i bez tohoto podkladu, není takový postup stavebního úřadu nezákonný, resp. nepředstavuje procesní vadu, jejímž důsledkem by mělo být zrušení napadeného rozhodnutí.

Stěžejní žalobní námitka vznesená v dané věci žalobcem pak spočívá v tom, že žalovaný (resp. stavební úřad) postupoval v rozporu s § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, neboť souhlasil se záměrem osoby zúčastněné, přestože tento záměr odporuje územnímu plánu žalobce. Relevantní právní úpravu v tomto ohledu představuje v dané věci předně § 3 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„terénní úpravou se pro účely tohoto zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu“*. Podle § 43 citovaného zákona pak *„územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím“* (odst. 3) přičemž *„územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí“* (odst. 5). Jak potom plyne ze shora již zmiňovaného § 90 písm. a) téhož zákona, který se aplikuje i v řízení o dodatečném povolení stavby (srov. § 129 odst. 2 citovaného zákona), v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací.

Žalobce konkrétně namítá, že rozhodnutí o dodatečném povolení terénních úprav a stavby je v rozporu s podmínkou plynoucí z kap. 6. odst. 6.1. bodu 14 textové části územního plánu žalobce (opatření obecné povahy č. 1/2014 ze dne 24. 9. 2014), podle níž v nově navrhovaných plochách ZMK *„nejsou přípustné terénní úpravy, změny terénního reliéfu jsou povoleny jen v nezbytném rozsahu rekultivačních prací“*. Mezi účastníky přitom není sporu o tom, že nově navrhované terénní úpravy spočívající v provedení nové navážky zemin o objemu 520.000 m³ by měly být provedeny na pozemcích, které jsou zařazeny právě do

navrhované plochy ZMK. Žalobce má za to, že zákaz terénních úprav v územním plánu není úpravou podrobností, která by náležela do působnosti územního rozhodnutí nebo regulačního plánu. Žalovaný, jehož rozhodnutí (odůvodnění) je ve vztahu k nastíněné sporné otázce vystavěno téměř výhradně na citaci již zmiňovaného posudku Ing. arch. T., CSc., naopak s odkazem na tento posudek vychází z čl. II bodu 4. zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Podle tohoto ustanovení *„části územně plánovací dokumentace, které podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nemohou být její součástí, se nepoužijí a při nejbližší aktualizaci nebo změně musí být z této dokumentace vypuštěny; toto ustanovení se nepoužije pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a u regulačního plánu na dokumentaci vlivů“*. Žalovaný přitom vyšel z posouzení učiněného v citovaném posudku spočívajícím v tom, zda lze určité části územního plánu *„aplikovat v souladu s požadavky stavebního zákona a příslušných prováděcích právních předpisů, upravujících obsah územního plánu a posouzení souladu záměru s částmi územního plánu, které lze aplikovat.“* Poukázal na to, že ze zařazení terénních úprav ve struktuře stavebního zákona je zřejmé, že rozhodování o tom, zda a v jakém režimu budou terénní úpravy povoleny, přísluší stavebnímu úřadu nikoliv územního plánu.

Ponechá-li zdejší soud stranou samotnou otázku vhodnosti postupu žalovaného, který ve vztahu k problematice souladu sporného záměru s územním plánem v rámci odůvodnění svého rozhodnutí v zásadě toliko odcitoval celé pasáže posudku předloženého jedním z účastníků daného řízení, je nutno v návaznosti na shora uvedené poukázat předně na závěry plynoucí již z předchozího rozhodnutí zdejšího soudu v dané věci. Zde již soud totiž jasně uvedl, že s ohledem na povahu a rozsah předpokládané navážky je v dané věci zjevné, že se v případě sporného záměru jedná o terénní úpravu ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona, neboť se jí zcela nepochybně mění vzhled prostředí. Stejně tak je podle názoru zdejšího soudu nutno vyjít z toho (ostatně připouští to i žalovaný citované posouzení Ing. arch. T.), že výrok územního plánu žalobce ve shora citované kap. 6. odst. 6.1. bodu 14 textové části označuje terénní úpravy v dané ploše za nepřipustné. Ačkoliv žalovaný, resp. osoba účastněná, prostřednictvím citací a odkazů na zmíněný posudek poukazují na to, že není zřejmý vztah pojmu *„terénní úpravy“* k dalším souvisejícím pojmům v územním plánu užívaným (*„změny terénního reliéfu“* či *„nezbytný rozsah rekultivačních prací“*), resp. upozorňují na určité související rozpory v odůvodnění daného územního plánu, není zmíněným posudkem ani odůvodněním napadeného rozhodnutí jakkoliv zpochybněno shora zmíněné klíčové východisko, tedy že podle posuzovaného územního plánu žalobce nejsou v dané ploše terénní úpravy přípustné, přičemž sporný záměr znaky terénních úprav plynoucí z jejich definice dle stavebního zákona naplňuje.

Pokud jde o napadené rozhodnutí žalovaného, resp. vyjádření osoby zúčastněné, zde se soud především nemohl ztotožnit již se samotnou výchozí úvahou, podle níž lze v dané věci aplikovat shora již citovaný čl. II bodu 4. zákona č. 350/2012 Sb. Toto východisko je přitom pro úvahy žalovaného (i osoby zúčastněné) klíčové, neboť teprve na jeho základě vystavěl svoji další argumentaci poukazující na nesrozumitelnost a rozpornost odůvodnění územního plánu žalobce a i související výklad § 43 odst. 3 stavebního zákona. K tomu je nicméně nutno zdůraznit, že citované ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. již z hlediska svého označení a systematického zařazení v rámci *„přechodných ustanovení“* daného zákona zcela zjevně dopadá a může dopadat pouze na územně plánovací dokumentaci přijatou ještě před nabytím účinnosti zákona č. 350/2012 Sb. V nyní projednávané věci však bylo toto ustanovení aplikováno na územní plán přijatý až po nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy po 1. 1. 2013). Mezi účastníky není sporné, že daný územní plán nabyl účinnosti až dne

24. 9. 2014. Se závěrem, podle něhož lze z citovaného ustanovení obsaženého v přechodných ustanoveních dovodit obecné pravidlo, na základě kterého by stavební úřad byl oprávněn posuzovat soulad územního plánu se zákonem (a případně jej neaplikovat), se zdejší soud nemůže v žádném případě ztotožnit. K výkladu výše citovaného § 43 odst. 3 stavebního zákona pak nad to krajský soud ještě poznamenává, že regulační plán je vydáván fakultativně a není tedy ve vztahu ke všem územím součástí obligatorní hierarchie územně plánovací dokumentace (viz § 61 a násl. stavebního zákona), přičemž územní rozhodnutí již umisťuje konkrétní stavby a nemělo by sloužit ke stanovení obecných regulativů (viz § 76 a násl. citovaného zákona). Pakliže se v určitém území nepředpokládá vydání regulačního plánu, může být naopak žádoucí, aby regulativy ovlivňující určitou lokalitu byly do určité míry harmonizovány v územním plánu. Skutečnost, že dle stavebního zákona jsou v případě terénních úprav vydávány (dle rozsahu plánovaných úprav) různé formy rozhodnutí (či jiných opatření) sama o sobě nemůže omezit právo obce stanovit regulativy obecně v určitém území omezující rozsah takových úprav.

Krajský soud v Praze si je vědom složité situace v dané lokalitě i komplikací pro osobu zúčastněnou, nicméně tyto okolnosti věci nemohou být pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí určující. Především je třeba zdůraznit, že stavebnímu úřadu (žalovanému) nemůže svědčit oprávnění, na základě něhož by územním plánem jasně vymezený regulativ neaplikoval s ohledem na svůj názor o (ne)souladu takového regulativu se zákonem. V této souvislosti soud poukazuje na to, že v dané věci se nejedná pouze o sporný výklad některých částí odůvodnění územního plánu, ale o jednoznačné konstatování správních orgánů, že nebudou pro jeho nezákonnost aplikovat jeden z regulativů daného územního plánu. Zákonem předvídanou možnost, jak dosáhnout odstranění nezákonné úpravy územního plánu však představuje pouze návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz § 101a a násl. s. ř. s.). Poukazuje-li žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (shodně tak ve svém vyjádření činí i osoba zúčastněná) v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 144/2012-53, s tím, že v rozhodování správních orgánů nelze použít části územních plánů, u kterých byl zjištěn rozpor se stavebním zákonem a prováděcími předpisy, musí je zdejší soud upozornit na to, že citované rozhodnutí (navíc již do určité míry překonané usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 194/2014-36) vychází z čl. 95 odst. 1 Ústavy, který se však týká pouze rozhodovací činnosti soudů a nikoliv správních orgánů. Ke shora uvedenému je třeba navíc dodat, že územní plán představuje jeden z klíčových nástrojů obcí ve vztahu k jejich oprávnění pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a je mimo jiné též projevem práva obcí jakožto základních územních samosprávních celků na samosprávu. Tím spíše pak nelze akceptovat, aby správní orgány jakožto součást moci výkonné mohly bez dalšího nepřihlídnout k územně plánovací dokumentaci, pokud dospějí k závěru, že tato není v souladu se stavebním zákonem (tedy nerespektovat vůli obce týkající se rozvoje jejího vlastního území).

S ohledem na výše uvedené tedy nezbývá než uzavřít, že úvahy žalovaného, na nichž je založen jeho závěr o souladu sporného záměru osoby zúčastněné s územně plánovací dokumentací, nemohou v projednávané věci obstát. Krajský soud v Praze proto napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je pak žalovaný vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají jednak v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 4.000 Kč, a jednak

v odměně advokáta. Ta je tvořena odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí v dané věci 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy náklady žalobce ve věci činí 10.800 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení nemá, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a ve věci nevyplynula ani žádná okolnost hodná zvláštního zřetele, která by výjimečné přiznání náhrady nákladů odůvodňovala.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 29. června 2017

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová