



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **obec Dolní Beřkovice**  
sídlem Klášterní 110, Dolní Beřkovice  
zastoupená JUDr. Mgr. Jiřím Kozákem, Ph.D., advokátem  
sídlem Bulharská 44, Praha

proti

žalovanému: **Městský úřad Mělník**  
sídlem náměstí Míru 1, Mělník  
zastoupený Mgr. Alexanderem Klimešem, advokátem  
sídlem Ve Vinicích 17, Mělník

za účasti: **SUBSTRÁTY MĚLNÍK, s.r.o.**  
sídlem Cítov 80, 277 04 Cítov  
zastoupená JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem  
sídlem Karlovo náměstí 28, Praha

o **žalobě na ochranu před nezákonným zásahem** žalovaného spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění terénních úprav prováděných na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území Dolní Beřkovice,

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### Shrnutí žaloby

1. Žalobkyně žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), brojí proti nezákonnému zásahu žalovaného. Ten spatřuje v nečinnosti žalovaného, jenž měl podle ní zahájit řízení o odstranění terénních úprav prováděných na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XF, nacházejících se (stejně jako dále zmíněné pozemky) v katastrálním území Dolní Beřkovice. Žalobkyně se jednak domáhá určení nezákonnosti tohoto zásahu, jednak soudu navrhuje, aby žalovanému nařídil takové řízení zahájit.
2. Svou aktivní procesní legitimaci žalobkyně dovozuje zaprvé z toho, že vlastní pozemek parc. č. XE, jenž sousedí s pozemky dotčenými terénními úpravami. Zadruhé z toho, že v územním a stavebním řízení by dle § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), měla jako obec vždy postavení účastníka s právem uplatňovat námitky k ochraně zájmů obce a jejích občanů podle § 89 odst. 4 stavebního zákona. Žalobkyně je povolána k ochraně hmotných práv obce a občanů a tato práva by mohla hájit i v řízení o odstranění stavby, pokud by bylo zahájeno.
3. Žalobkyně popsala, že žalovaný pravomocným územním rozhodnutím o změně využití území ze dne 13. 11. 2017, č. j. 3466/VYS/17/HETE (dále „územní rozhodnutí“), povolil provedení terénních úprav na dotčených pozemcích na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále „stavebník“). Ty měly spočívat v dotvarování kopce, vytvoření kulturní vrstvy a zalesnění kopce za účelem rekultivace místa bývalé nelegální skládky komunálního, později i stavebního odpadu. K tomu se měla dle územního rozhodnutí a přiložené projektové dokumentace použít výkopová zemina, hlusina a kamenivo (v objemu 67 439 m<sup>3</sup>), pouze pro zpevňující prvky bylo možné využít certifikovaný recyklát stavebních hmot. K překryvu se měla využít podorniční zemina a ornice. Celkový objem navážky má činit 74 305 m<sup>3</sup>. Žalobkyně se domnívá, že stavebník tyto podmínky územního rozhodnutí nedodržel.
4. Žalobkyně dále uvedla, že se nepovolené skládkování suti pokusila řešit několika podněty ještě před vydáním územního rozhodnutí, které dne 30. 6. 2016 adresovala České inspekci životního prostředí, Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) a Městskému úřadu Mělník, odboru životního prostředí a zemědělství (dále „dotčený orgán“). Po vydání územního rozhodnutí se dne 24. 10. 2019 znovu obrátila na dotčený orgán a nedostala žádnou odpověď. Oslovila i jednatele stavebníka, který jí dne 10. 10. 2019 sdělil, že svůj postup považuje za oprávněný. Žalobkyně proto dne 19. 2. 2021 žalovanému navrhla, aby nařídil odstranění terénních úprav na podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 7 stavebního zákona. Žalovaný měl bez zbytečných průtahů dle § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), řízení o odstranění stavby zahájit.
5. Žalovaný si vyžádal stanovisko dotčeného orgánu jako orgánu odpadového hospodářství, který na předmětných pozemcích provedl bez účasti žalobkyně dne 18. 5. 2021 kontrolní prohlídku a dne 14. 10. 2021 terénní šetření. Poté sdělil žalobkyni, že dochází k navážce pouze schválených materiálů a nedošlo k porušení podmínek jeho souhrnného stanoviska ze dne 28. 7. 2017, č. j. 3270/ZP/17/LENN (dále „souhrnné stanovisko“), které předcházelo vydání územního rozhodnutí. Žalovaný dále provedl kontrolní prohlídku dne 22. 10. 2021 za účasti stavebníka, dotčeného orgánu, žalobkyně a státní správy lesů. Žalovaný na místě

nepořídil žádnou fotodokumentaci, nezajistil vzorky navážky ani nezkoumal její skladbu a složení ani si od stavebníka nevyžádal žádné doklady o povaze naváženého materiálu. V protokolu o této kontrolní prohlídce žalovaný konstatoval, že stavba není dokončená a nelze předjímat, zda je prováděna v souladu s územním rozhodnutím. Ohledně skládky odpadů, resp. navážky vyšel ze stanoviska dotčeného

orgánu s tím, že tuto otázku nemohl sám posoudit. Žalobkyně nato dne 22. 11. 2021 doplnila svůj podnět návrhem na provedení dalších úkonů a doplnění důkazů, na což reagoval již jen dotčený orgán jako orgán odpadového hospodářství přípisem ze dne 13. 12. 2021. Sám žalovaný již nereagoval. Žalobkyně se dne 14. 2. 2022 obrátila na krajský úřad s návrhem na vydání opatření proti nečinnosti žalovaného podle § 80 odst. 2 správního řádu. Krajský úřad žalobkyni sdělil, že žalovaný se jejím podnětem zabýval dostatečně, takže v jeho postupu neshledal pochybení. Stavba tedy pokračuje v rozporu s územním rozhodnutím a žalovaný má nadále povinnost zahájit řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 7 stavebního zákona. Svoji nečinností zasahuje do práv žalobkyně. Žalobkyni nezbylo než se obrátit na soud v souladu se závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, ve věci *ŽAVES*.

6. Žalobkyně se dále domnívá, že s prováděním terénních úprav na dotčených pozemcích bylo možné začít až na základě jejich ohlášení podle § 104 odst. 1 písm. i) stavebního zákona. Územní rozhodnutí totiž výslovně nestanovilo, že toto ohlášení nebude vyžadováno, jak předpokládá § 78 odst. 6 a § 104 odst. 3 stavebního zákona. Podle žalobkyně nestačí, že se v bodu 5 podmínek územního rozhodnutí konstatuje, že terénní úpravy budou provedeny na základě územního rozhodnutí. To totiž platí i tehdy, když jsou terénní úpravy ohlašovány.
7. Žalobkyně má též za to, že terénní úpravy nebyly zahájeny v době platnosti územního rozhodnutí, podle něhož je bylo třeba zahájit nejpozději do dvou let od jeho právní moci, tj. do 1. 12. 2019. K navážce docházelo nejdříve až koncem roku 2018, jak vyplývá z leteckých snímků dotčených pozemků z roku 2018. Až do roku 2020 pak navážku tvořil pouze stavební odpad, jak vyplývá z přehledu navezeného materiálu zpracovaného společností KVD Plus s.r.o. (dále „KVD Plus“), přestože ten vůbec neměl tvořit těleso kopce, ale jen zpevňující prvky.
8. Společnost KVD Plus, která má stejného jednatele a společníka jako stavebník, v tomto přehledu uvedla, že dosud bylo na dotčené pozemky navezeno 5 359 m<sup>3</sup> betonového recyklátu, 10 508 m<sup>3</sup> směsného cihlového recyklátu a pouze 9 298 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci. I kdyby šlo o pravdivé hodnoty, což ve vztahu k zemině další zjištění nepotvrzují, nešlo by o rekultivaci v souladu s územním rozhodnutím. Podle tvrzení stavebníka dosud bylo navezeno pouze 25 165 m<sup>3</sup> materiálu, z toho pouze cca 37 % zeminy. Žalobkyně tedy z kontrolní prohlídky a z fotodokumentace, kterou během ní pořídila, z listin předložených stavebníkem, z jeho vyjádření a konečně z protokolu o kontrolní prohlídce dotčeného orgánu ze dne 18. 5. 2021 dovozuje, že terénní úpravy spočívaly pouze v navážce recyklovaného stavebního materiálu. Podle žalobkyně již nyní nebyl předpokládáný objem a poměr jednotlivých navážek dodržen, takže stavba nemůže být provedena v souladu s územním rozhodnutím a projektovou dokumentací.
9. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že žalovaný nemůže navážku materiálu hodnotit, protože musí

vycházet ze stanoviska dotčeného orgánu ze dne 19. 10. 2021. Dotčený orgán může hodnotit pouze dodržování předpisů z hlediska nakládání s odpady a zda jsou splněny podmínky jeho souhrnného stanoviska. To se však zabývalo jen druhem materiálů, které mohou být navedeny na dotčené pozemky, nikoliv jejich poměrem nebo množstvím ani otázkou konstrukce terénních úprav. Z těchto hledisek je povinen posoudit soulad prováděných terénních úprav s územním rozhodnutím žalovaný. Proto žalobkyně nesouhlasí ani se závěrem krajského úřadu, že by žalovaný nemusel záležitost nadále řešit, pokud nechal skladbu navážky odborně posoudit dotčeným orgánem. Byl to žalovaný, kdo měl posoudit, zda jsou pro dotvarování kopce použity zejména výkopová zemina, hlšina a kamenivo a zda byl certifikovaný recyklát stavebních hmot použit pouze na zpevňující prvky. Pokud tato podmínka není splněna a dochází převážně či výhradně k navážce stavebního materiálu, jde o postup v rozporu s územním rozhodnutím, ačkoliv ještě neporušuje předpisy o nakládání s odpady nebo souhrnné stanovisko. Toto posouzení navíc žalovaný musí provést již nyní, nikoliv až po dokončení stavby. Po terénních úpravách, překrytí

ornicí a zatravnění a zalesnění dotčených pozemků, jak předpokládá projektová dokumentace, nebude technicky možné splnění podmínek územního rozhodnutí posoudit a jediným podkladem zůstanou listiny předložené stavebníkem. Žalobkyně doplnila, že recyklovaný stavební materiál podle ní do krajiny nepatří. Volné ukládání odpadů pod záminkou terénních úprav nebo rekultivace je v rozporu s § 13 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, či Metodickým návodem Ministerstva životního prostředí pro řízení vzniku stavebních a demoličních odpadů a pro nakládání s nimi.

### Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný má za to, že k nezákonnému zásahu do práv žalobkyně nedošlo, proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Z územního rozhodnutí vyplývá, že provedení terénních prací již nebude vyžadovat ohlášení, což je plně v souladu s § 78 odst. 6 stavebního zákona. Výklad žalobkyně, že je provádění terénních úprav v rozporu se zákonem, protože v územním rozhodnutí není výslovně uvedeno, že ohlášení vyžadovat nebudou, je čistě formalistický.
11. Žalovaný taktéž odmítl, že by k zahájení prací došlo po uplynutí platnosti územního rozhodnutí. Stavebník s pracemi započal již v roce 2018; není rozhodné, zda navážkou stavebního odpadu či jiných materiálů. Navíc požádal o prodloužení územního rozhodnutí, přestože to nebylo nutné, protože územní rozhodnutí platnosti nepozbylo.
12. Podle žalovaného nelze z důvodu probíhající stavby uzavřít, zda stavba byla či nebyla provedena v souladu s územním rozhodnutím. Sama žalobkyně uvedla, že stavba probíhá a nedošlo k dotvarování tělesa kopce v cílovém objemu. Žalovaný na základě podnětu žalobkyně zajistil kontrolu provádění stavby dotčeným orgánem. Ten provedl dvě kontrolní prohlídky a uzavřel, že užívané materiály jsou v souladu s jeho souhrnným stanoviskem. Stavebník nevyužívá jiné materiály, než stanoví územní rozhodnutí, a do dotvarování kopce nelze posoudit, zda je užil ve stanoveném poměru.
13. S ohledem na úkony, které žalovaný na základě podnětu žalobkyně provedl (několik kontrolních prohlídek, stanovisko dotčeného orgánu) a které s žalobkyní komunikoval, se žalovaný domnívá, že nebyl nečinný, naopak podnět řádně vyřídil a zabýval se jím bez zbytečných průtahů.

### Replika žalobkyně

14. Žalobkyně v replice zdůraznila, že nezákonný zásah spatřuje především v tom, že žalovaný na základě předložených důkazů ne zahájil řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 stavebního zákona.
15. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že je možné zkoumat soulad provádění stavby s územním rozhodnutím až po jejím dokončení. Naopak, ověřit to, jaký konkrétní materiál je navážen, lze pouze v průběhu provádění stavby. Stavební úřad je pak v každé fázi provádění stavby povinen posoudit, zda není realizována v rozporu s územním rozhodnutím. Žalovaný se měl přesvědčit, zda dosavadní zjištění o skladbě navážky neodůvodňují závěr, že dochází k porušování územního rozhodnutí, o čemž je žalobkyně přesvědčena. Závěr souhrnného stanoviska dotčeného orgánu nepovažuje žalobkyně za postačující podklad.
16. Žalobkyně zopakovala, že z vlastních podkladů stavebníka vyplývá, že v letech 2018 až 2021 bylo na předmětné pozemky navezeno celkem 15 867 m<sup>3</sup> stavebního recyklátu a pouze 9 298 m<sup>3</sup> zeminy. Tyto údaje ze soupisu materiálu od KVD Plus se žalovaný nepokusil ověřit. Od 1. 1. 2020 do 30. 9. 2021 pak mělo být na stavbu navezeno celkem 9 298 m<sup>3</sup> zeminy a 3 599 m<sup>3</sup> stavebního recyklátu a poslední navážka v 3. čtvrtletí roku 2021 měla být tvořena jen zeminou. Z fotodokumentace pořízené žalobkyní není zřejmé, že se na dotčených pozemcích nějaká zemina

nachází. Z protokolu o kontrolní prohlídce dotčeného orgánu ze dne 18. 5. 2021 také vyplývá, že na místo se ukládá „jemnozrnný beton-cihlový recyklát“, o žádné zemině v něm není zmínka. Žalobkyně je přesvědčena, že recyklát stavebních hmot stavebník využil nejen pro zpevňující prvky, ale pro dotvarování tělesa kopce, takže tvoří většinu materiálu. Stavba pokračuje tak, že se postupně rozšiřuje plocha navážky, aniž dochází k mísení dováženého materiálu s původní navážkou, takže poměr navezených materiálů již zůstane zachován. I pokud by stavebník přestal stavební recyklát na stavbu navážet a pokračoval by v modelování terénu již jen výkopovou zeminou, změnil by se sice poměr mezi navezenou zeminou a stavebním odpadem, ani tak by ale stavba nebyla v souladu s projektovou dokumentací. Územní rozhodnutí stanovilo celkový objem navážky na 74 305 m<sup>3</sup> a souhrnná technická zpráva projektové dokumentace vyčíslila výslednou kubaturu zeminy na 67 439 m<sup>3</sup>, objem navezeného recyklátu by tedy neměl přesáhnout 6 866 m<sup>3</sup>, což stavebník už překročil více než dvojnásobně.

17. Žalobkyně dále upozorňuje na rozpor terénních úprav s územním plánem. Navážka zasahuje na pozemky parc. č. 367/1 a 367/14 (oba ostatní plocha), které dle územního plánu patří do ploch zeleně přírodního charakteru (ZP), a na pozemky parc. č. 362/48 a 362/40 (oba lesní pozemek) zařazené do ploch přírodních s funkcí ÚSES, tj. biocentra (NE). Navážka tvořena převážně certifikovaným recyklátem stavebních hmot není podle žalobkyně v souladu s přípustným a určeným využitím těchto ploch.

### Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

18. Stavebník se v návaznosti na výzvu soudu dne 24. 4. 2023 přihlásil jako osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. K věci uvedl jen, že terénní úpravy na příslušných pozemcích provádí na základě územního rozhodnutí ze dne 13. 11. 2017.

## Posouzení věci soudem

### *Splnění procesních podmínek*

19. Žalobkyně žalobu nadepsala „*proti nečinnosti správního orgánu*“, současně však hned odkázala na „§ 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního“ a závěrečný návrh formulovala na určení, že ne zahájení řízení o odstranění terénních úprav je neoprávněným zásahem žalovaného, a na uložení povinnosti žalovanému toto řízení zahájit. Soud v kontextu jejích žalobních tvrzení, včetně odkazu na rozsudek NSS ŽAVES, neměl pochyb o tom, že se žalobkyně domáhá ochrany prostřednictvím zásahové žaloby dle § 82 a násl. s. ř. s. V daném kontextu zvolila odpovídající žalobní typ.
20. Řízení o odstranění stavby představuje řízení zahajované z moci úřední, v němž stavební úřad dohlíží nad souladem staveb s veřejnoprávními předpisy a chrání objektivní právo. Obecně platí, že upozorní-li stavební úřad osoba svým podnětem na nepovolenou stavbu, nezasahuje stavební úřad do její právní sféry tím, že řízení o odstranění takové stavby ne zahájí.
21. V rozsudku ŽAVES ale NSS dovedl, že proti pasivitě stavebního úřadu, který ne zahájí v rozporu se zákonem řízení o odstranění stavby, se za určitých podmínek může osoba, jejíchž hmotných práv se stavba dotýká, bránit, a to právě zásahovou žalobou. Je nicméně „*třeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem ne zahájil řízení z moci úřední*“ (odst. 83). Z toho mj. plyne, že „*žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít (v nynějším případě [šlo taktéž o terénní úpravy jako v nynější věci, pozn. krajského soudu] tedy proti některému z palety rozhodnutí, která mohou být výsledkem řízení započatého podle § 129 odst. 2 stavebního zákona*“ (odst. 84).
22. Postavením obce jakožto žalobkyně brání se proti ne zahájení správního řízení se v návaznosti na rozsudek ŽAVES NSS zabýval v rozsudku ze dne 11. 5. 2021, č. j. 10 As 8/2020-45, *obec Veselíčko*. V této věci šlo o snahu obce omezit či zastavit těžbu v blízkém kamenolomu. Obec se z obavy před dlouhodobou ekologickou zátěží na svém území domáhala ochrany prostřednictvím nečinnosti žaloby vůči žalovanému báňskému úřadu, který se podle ní nedostatečně zasazoval o dodržování právních předpisů v kamenolomu. NSS ve svém posouzení nejprve uvedl, že „*souhlasí s tím, že roli obce nelze redukovat na samosprávnou jednotku, která by byla odtržena od vlastních obyvatel. Obec má nezastupitelnou úlohu při ochraně zdravého životního prostředí obyvatel a obecně řečeno má také aktivní legitimaci v řízeních o správních žalobách, které toto právo chrání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, Dobřejovice/Čestlice, body 41 a 48)*“ (odst. 19). Dále se NSS zabýval tím, zda by obec mohla v návaznosti na rozsudek ŽAVES případně uspět se zásahovou žalobou. Dospěl k závěru, že v jím řešeném případě nikoliv. Poukázal totiž na to, že obec se domáhala zastavení provozu dle § 41 odst. 1 písm. c) zákona o hornické činnosti, což je faktický úkon veřejný moci, o němž se nevede žádné řízení. Tato pravomoc báňského úřadu okamžitě zastavit provoz podle NSS nechrání ani nepřímou právo obce nebo jejích občanů, ale chrání bezpečnost a zdraví při práci. Nemůže se tak dotýkat hmotných práv obce a jejích obyvatel tak, jak to má na mysli rozsudek

ŽAVES. Poukázal však na řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru, které je plnohodnotným správním řízením, jehož zahájení se podle NSS mohla – při splnění podmínek vytýčených v rozsudku ŽAVES – obec domoci.

23. V rozsudku ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, č. 4394/2022 Sb., *obec Rantířov*, se NSS zabýval tím, zda nezahájení řízení o odstranění stavby automatické linky alkalického zinkování a černění bylo nezákonným zásahem do práv obce, na jejímž území, v areálu soukromé společnosti, byla tato linka postavena. Obec v zásahové žalobě tvrdila, že brání zájem občanů obce na pohodě bydlení a ochraně veřejného zdraví či životního prostředí v obci a především že chrání regulativy vlastního územního plánu, který v předmětné lokalitě připouští pouze drobnou a řemeslnou výrobu. NSS k tomu nejprve zopakoval výše citovanou pasáž z rozsudku *obec Veselíčko* k úloze obce při ochraně zdravého životního prostředí jejích obyvatel a podotkl, že v rozsudku *obec Veselíčko* připustil právo obce podat zásahovou žalobu podle doktríny ŽAVES. Podle NSS se tímto způsobem obec může bránit proti nezahájení řízení o odstranění stavby právě i z toho důvodu, že se na území obce nachází stavba, která je v rozporu s jejím územním plánem.
24. V nynější věci se žalobkyně, taktéž obec, domáhá zahájení řízení o odstranění terénních úprav s tím, že je jednak vlastníkem pozemku parc. č. 367/13, který sousedí s pozemky, na nichž terénní úpravy probíhají, jednak by z titulu svého postavení obce měla v územním i stavebním řízení postavení účastníka řízení, který může uplatňovat námitky k ochraně zájmů obce a jejích občanů (§ 89 odst. 4 stavebního zákona). V replice dále tvrdila, že terénní úpravy (konkrétně navážka materiálu) jsou prováděny také v rozporu s přípustným využitím předmětných ploch dle územního plánu (plochy zeleně přírodního charakteru, plochy přírodní s funkcí ÚSES). Vedle toho soudu neuniklo, že žalobkyně ve svých podáních žalovanému uváděla, že dotčené pozemky byly v minulosti poškozeny nelegálním skládkováním, a s odkazem na ochranu životního prostředí se domáhala kontroly probíhající revitalizace v souladu s územním rozhodnutím (např. v žádosti o kontrolu dodržování podmínek územního rozhodnutí ze dne 24. 10. 2019). Na někdejší nelegální skládkování upozornila i v žalobě, kde zdůrazňovala záměr dotčené pozemky rekultivovat.
25. Žalobní legitimaci podle § 82 odst. 1 s. ř. s. má každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.
26. Rozsudek ŽAVES nic nemění na tom, že aktivní procesní legitimace žalobce je dána tvrzením myslitelného dotčení právní sféry žalovaným zásahem (viz jeho odst. 115), v tomto případě nezahájením řízení o odstranění terénních úprav. Žalobkyně taková myslitelná dotčení tvrdila,  
  
přinejmenším pokud jde o tvrzený rozpor terénních úprav s jejím územním plánem (viz rozsudek NSS *obec Rantířov*) a obecně usilovala o ochranu svého území a práv svých občanů na příznivé životní prostředí, v čemž, jak bylo výše citováno, má jakožto obec nezastupitelnou roli.
27. Pokud jde o požadavek z rozsudku ŽAVES, aby se žalobkyně případně mohla bránit žalobou proti rozhodnutí vzešlému z řízení o odstranění stavby, NSS v rozsudku *obec Rantířov* konstatoval, že tato podmínka byla v odkazované věci splněna, neboť žalobkyně „proti

*případnému rozhodnutí o neodstranění stavby (resp. nenařízení odstranění stavby) by se patrně bránit mohla“ (odst. 15). V této věci, kdy žalobkyně taktéž tvrdí rozpor se svým územním plánem, nadto je taktéž vlastníkem sousedního pozemku, není důvod k jinému závěru. Ostatně žalobkyně byla účastníkem i samotného řízení, v němž bylo vydáno předmětné územní rozhodnutí, jehož podmínky podle ní nebyly dodrženy.*

28. Soud tak shledal, že žalobkyně je aktivně procesně legitimována k podání této žaloby.
29. Protože žaloba směřuje proti zásahu, který dosud trvá, a nejde čistě o deklaratorní zásahovou žalobu, byla žalobkyně před jejím podáním povinna vyčerpat prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Těmi jsou podle rozsudku *ŽAVES* (viz jeho odst. 97–99) jednak podnět podle § 42 správního řádu, obsahující relevantní informace pro zahájení řízení o odstranění stavby, jednak následný podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 82 odst. 2 správního řádu. Oba tyto prostředky nápravy žalobkyně před podáním žaloby vyčerpala. Dne 19. 2. 2021 žalobkyně doručila žalovanému podnět k zahájení řízení o odstranění sporných terénních úprav. Žalovaný sice následně provedl některé úkony k prošetření podnětu, požadované řízení však nezahájil. Sdělením ze dne 29. 3. 2022 krajský úřad v reakci na její podnět žalobkyni oznámil, že neshledal důvody k vydání opatření proti nečinnosti žalovaného.
30. Žalobu soud považuje rovněž za včasnou, neboť tvrzená pasivita žalovaného, kterou žalobkyně vnímá jako nezákonný zásah, trvá (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021 č. j. 9 As 13/2021-32, odst. 25, a nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18). Mezi vznikem zásahu a podáním žaloby nevznikla z důvodu na straně žalobkyně přílišná časová prodleva, která by mohla vést k závěru o zneužití práva (srov. rozsudek *ŽAVES*, odst. 102).

#### *Posouzení důvodnosti žaloby*

31. Soud tedy přistoupil k věcnému projednání žaloby, kterou posoudil podle skutkového a právního stavu v době svého rozhodování (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).
32. Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť s tím postupem oba účastníci souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud měl k dispozici spisový materiál stavebního úřadu k záměru stavebníka, do kterého žalovaný založil i veškeré písemnosti související s podáními žalobkyně. Listiny připojené k žalobě jsou součástí této dokumentace. Fotodokumentaci a letecké snímky pozemků soud pro nadbytečnost neprováděl. Soud z obsahu územního rozhodnutí dovodil (viz dále), že jeho podmínky nezavazují stavebníka natolik přísně co do množství a poměrů použitých materiálů, jak se žalobkyně domnívá a na základě čehož dovozuje rozpor prováděných terénních úprav s územním rozhodnutím a projektovou dokumentací. I proto nebylo nezbytné se těmito důkazy podrobněji zabývat.
33. Také při věcném posouzení této žaloby vycházel soud zejména z již výše zmiňovaného rozsudku ve věci *ŽAVES*. NSS v něm zdůraznil, že rozhodnou otázkou pro soud je pouze to, zda má být řízení o odstranění stavby zahájeno. Soud tedy může žalovanému v této fázi pouze nařídit, aby řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona zahájil, nikoliv aby rozhodl o povinnosti stavbu odstranit (odst. 104 rozsudku *ŽAVES*). NSS připomněl, že stavební zákon nedává v § 129 odst. 2 stavebního zákona stavebnímu úřadu prostor k uvážení, zda řízení

o odstranění stavby zahájí, či nikoliv (odst. 65 rozsudku ŽA VES). Stavební úřad řízení zahájit musí, jsou-li dány podmínky vymezené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť ten stanoví, že stavební úřad řízení „zahájí“. Podmínkou pro zahájení řízení o odstranění stavby je tedy buď to, že (1) stavba je prováděna nebo byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícího, nebo (2) stavba je prováděna nebo byla provedena v rozporu s těmito veřejnoprávními povoleními a nebyla povolena ani dodatečně.

34. Žalobkyně tvrdí, že stavebník provádí terénní úpravy v rozporu s územním rozhodnutím. Tento nesoulad spatřuje ve skladbě a rozložení navezeného materiálu na dotčených pozemcích, který podle ní již nyní přesahuje povolený poměr jednotlivých materiálů a už teď je zřejmé, že podmínky územního rozhodnutí a parametry projektové dokumentace nebudou dodrženy. Podle žalobkyně popsané porušení podmínek územního rozhodnutí nebude možné později ověřit. Tímto postupem stavba porušuje také územní plán. Dále žalobkyně namítla, že pro konkrétní provádění terénních úprav stavebníkovi chybělo řádné ohlášení. Konečně má za to, že územní rozhodnutí pozbylo platnosti předtím, než stavebník s terénními úpravami započal.
35. Soud předesílá, že v nynějším řízení nemůže přezkoumávat samotné územní rozhodnutí ze dne 13. 11. 2017, které nabylo právní moci 1. 12. 2017 a nikdy nebylo zrušeno. Žalobkyně měla možnost jej napadnout odvoláním, případně žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., protože byla účastnicí řízení, které jeho vydání předcházelo. Protože tak ona ani nikdo jiný neučinili, soud k územnímu rozhodnutí přistupoval jako k rozhodnutí zákonnému a správnému, tedy i závaznému a účinnému (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2023, č. j. 5 Afs 363/2020-48, odst. 58, a usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 3204/15, odst. 11). Soud na základě nynější žaloby mohl posoudit pouze to, zda stavebník neprovádí stavbu v rozporu s tímto územním rozhodnutím.

*K námitce rozporu prováděných terénních úprav s územním rozhodnutím*

36. Soud se nejprve zabýval právě žalobní námitkou tvrdící, že stavebník terénní úpravy provádí v rozporu s územním rozhodnutím, potažmo projektovou dokumentací, protože nedodržuje jimi určenou skladbu navážených materiálů. Tento nesoulad je možné podle žalobkyně pojmenovat již nyní, proto měl žalovaný zahájit řízení o odstranění terénních úprav.
37. V územním rozhodnutí ze dne 13. 11. 2017 je v části „*Plošné vymezení a určení nového využití území*“ uvedeno:

„Předmětem rozhodnutí je rekultivace a terénní úpravy pozemků ve vlastnictví společnosti Substráty Mělník s.r.o. u obce Dolní Beřkovice (lokalita Na Vejčině). Rekultivací dojde k dotvarování tělesa kopce, vytvoření kulturní vrstvy a k odbornému zalesnění s prioritou na trvale udržitelné využití pozemku s funkcí lesa. Pro dotvarování terénu bude použita zejména výkopová zemina, hlušina a kamenivo. Pro zpevňovací prvky bude využit certifikovaný recyklát stavebních hmot, překryv bude zhotoven pomocí podorníků a ornice. Pozemek bude z části zalesněn a z části založen luční trávník. Územím bude procházet mlatová cesta. Dle výpočtu bilance zemních prací bude třeba navést 74 305 m<sup>3</sup> zeminy. Celková výměra území dotčeného změnou - 39 980 m<sup>2</sup>.“

38. Na tuto část územního rozhodnutí navazují konkrétní podmínky pro nové využití pozemků. Mezi ně žalovaný mj. zařadil dodržení podmínek uvedených ve stanovisku dotčeného orgánu ze dne 28. 7. 2021.
39. Následně v části podmínky z hlediska zákona o odpadech žalovaný stanovil, že po provedení terénních úprav budou dotčenému orgánu předloženy doklady k materiálům – odpadům využitým k terénním úpravám: množství navezeného odpadu, jeho původ, vhodnost použití dle stanovení obsahu škodlivin v odpadech využívaných na povrchu terénu dle přílohy čl. 10 vyhlášky 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále „vyhláška č. 294/2005 Sb.“).
40. Dále žalovaný v části podmínky z hlediska zákona o lesích mj. stanovil, že na lesních pozemcích nebude ukládán jakýkoliv stavební materiál, odpad či odkopek a že dotvarování terénu bude provedeno v souladu s projektovou dokumentací.
41. Konečně žalovaný v části podmínky z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny stanovil, že revitalizace předmětné lokality bude provedena dle předložené projektové dokumentace.
42. V souhrnné technické zprávě k záměru stavebníka, zpracované Ing. Emilem Egerem, z června 2017 je (shodně jako v územním rozhodnutí) uvedeno, že pro dotvarování terénu bude použita zejména výkopová zemina, hlšina a kamenivo a že pro zpevňující prvky bude využit certifikovaný recyklát stavebních hmot. Přílohou této zprávy je tabulka označená „Výpočet násypu – zeminy“. Z ní vyplývá, že v sektorech A až D (řezech 1 až 4) bude činit výsledná kubatura orientačně 67 439 m<sup>3</sup>.
43. Výkresy „ŘEZ 1 - navrhovaný stav“ a „ŘEZY 2 až 7 - navrhovaný stav“, které jsou součástí projektové dokumentace, obsahují legendu materiálů, podle níž vyšrafovanou navážku, zakreslenou jako násyp na původní výškový profil (označený jako „původní zemina“), tvoří „násyp – inertní materiál, zemina“. Jiná kategorie navážky v legendě obsažena není. Ve výkresech není ani nijak specifikováno, na kterých místech bude výkopová zemina a kde hlšina, kamenivo či recyklát stavebních hmot. Obdobně na výkresech „SITUACE – navrhovaný stav – část A“ a „SITUACE – navrhovaný stav – část B“ je zakreslena orientační půdorysná hranice terénních úprav ve vrstevnicích, aniž je jakkoliv specifikován použitý materiál.
44. Souhrnné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 28. 7. 2017 obsahuje stanoviska za jednotlivé úseky. Z hlediska tehdy účinného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, dotčený orgán sdělil, že proti záměru nemá připomínky za splnění podmínky, že stavebník před vydáním kolaudačního souhlasu předloží doklady k materiálům – odpadům využitým k terénním úpravám: množství navezeného odpadu, původ, vhodnost použití dle stanovení obsahu škodlivin využívaných v odpadech na povrchu terénu dle přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb., na základě čehož dotčený orgán (jeho úsek odpadového hospodářství) vydá stanovisko ke kolaudačnímu souhlasu či užívání stavby. Tato podmínka byla následně převzata do podmínek územního rozhodnutí (viz odst. 39 výše).
45. Dne 18. 5. 2021 provedl dotčený orgán kontrolní prohlídku na místě. Ve svých kontrolních

zjištěních konstatoval, že rekultivační práce probíhají dle projektu a ukládaným materiálem je jemnozrnný beton-cihlový recyklát, neobsahující nežádoucí příměsi.

46. Dne 14. 10. 2021 dotčený orgán provedl na místě ještě terénní šetření. V protokolu z tohoto šetření konstatoval, že na dotčených pozemcích dochází k navážení materiálů, které budou sloužit k terénním úpravám, přičemž k tomuto datu nedochází k tvarování navržených terénních úprav. Připomněl, že dle projektové dokumentace bude k dotvarování terénu využita výkopová zemina, hlusina a kamenivo. Vizuálně zhodnotil, že se na místě nachází povolená navážka tvořená těmito materiály a stavebním recyklátem (povoleným souhrnným stanoviskem).
47. Dne 22. 10. 2021 provedl na místě kontrolní prohlídku také žalovaný. V protokolu z prohlídky uzavřel, že žalobkyně nedoložila žádné důkazy, které by odůvodňovaly zahájení jakéhokoli řízení či vydání opatření v této věci. Nelze podle něj předjímat, zda bude stavba provedena v souladu s územním rozhodnutím, protože ještě není zcela dokončena. Skladbu odpadů, resp. navážky nemůže žalovaný hodnotit, vyšel proto ze závěrů dotčeného orgánu ze dne 19. 10. 2021. Stavebník

v průběhu kontrolní prohlídky doložil certifikáty k použitým materiálům v rámci zpevňovacích prvků (zemina vhodná k rekultivaci, tříděná zemina, betonový recyklát, směsný cihlový recyklát č. 0/63, č. 8/32 a č. 32/63), vystavené Technickým a zkušebním ústavem stavebním Praha, s. p., v únoru 2020.

48. Dotčený orgán v přípisu ze dne 13. 12. 2021 konstatoval, že při kontrole nebyly na místě zjištěny jiné materiály než povolené územním rozhodnutím. Většina navážky je tvořena stavebním recyklátem, ale z dokladů je patrné, že na pozemek byla navezena i zemina. Zároveň je v západní části umístěna ornice, která bude využita pro finální dotvarování terénu. V souladu s běžnou praxí bylo v souhrnném stanovisku stanoveno, že doklady k navezeným materiálům budou předloženy před vydáním kolaudačního souhlasu. Podle předložených dokladů bylo dosud na stavbu navezeno 5 359 m<sup>3</sup> betonového recyklátu, 10 508 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu a 9 298 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci.
49. Dle dokladů doložených stavebníkem, zpracovaných společností KVD Plus, bylo na dotčené pozemky navezeno:

- od ledna do března 2018: 1 523 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu
- od dubna do června 2018: 2 235 m<sup>3</sup> betonového recyklátu
- od července do září 2018: 2 536 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu
- od října do prosince 2018: 585 m<sup>3</sup> betonového recyklátu
- od ledna do března 2019: 2 324 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu
- od dubna do června 2019: 623 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu
- od července do září 2019: 577 m<sup>3</sup> betonového recyklátu
- od října do prosince 2019: 1 865 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu
- od ledna do března 2020: 2 526 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci
- od dubna do června 2020: 1 321 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci
- od července do září 2020: 1 303 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci
- od října do prosince 2020: 1 823 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci
- od ledna do března 2021: 1 637 m<sup>3</sup> směsného cihelného recyklátu

- od dubna do června 2021: 1 962 m<sup>3</sup> betonového recyklátu
  - od července do září 2021: 2 325 m<sup>3</sup> zeminy vhodné k rekultivaci
50. Součet těchto dílčích údajů odpovídá žalobkyní uvedeným číslům v žalobě: 15 867 m<sup>3</sup> stavebního recyklátu a 9 298 m<sup>3</sup> zeminy.
51. Soud v první řadě konstatuje, že zmínka o 74 305 m<sup>3</sup> zeminy v části *Plošné vymezení a určení nového využití území* územního rozhodnutí (viz odst. 37 výše) je rekapitulací předpokládané bilance zemních prací, nikoliv závazně stanovenou podmínkou, jejíž sebemenší nedodržení (např. navedení méně či více zeminy) by bez dalšího znamenalo rozpor s územním rozhodnutím. Stejně tak souhrnná technická zpráva počítala s celkovou kubaturu násypu „orientačně“ 67 439 m<sup>3</sup>. Ani tento údaj není součástí žádné podmínky, od níž by se stavebník nemohl v žádném případě odchýlit, jinak by tím založil rozpor s územním rozhodnutím, ani tak není formulován.
52. Sama projektová dokumentace, na kterou odkazuje územní rozhodnutí, také nijak striktně neurčuje množství jednotlivých navážených materiálů. Legenda na výkresech řezů navážky hovoří souhrnně o inertním (tj. chemicky neaktivním a nezávadném) materiálu a zemině. Žádným způsobem nestanoví poměry určitého druhu recyklátu, zeminy a dalších materiálů. V tabulce výpočtu navážky pak projektová dokumentace násyp označuje synonymicky jako zeminu. V textové části souhrnné technické zprávy je zmíněno, že pro dotvarování terénu bude použita zejména výkopová zemina, hlšina a kamenivo a že pro zpevňující prvky bude využit certifikovaný recyklát stavebních hmot. Tato pasáž byla převzata do územního rozhodnutí. Není v ní ani jinde v územním rozhodnutí ale nijak procentuálně či v absolutních číslech určeno, kolik přesně musí být navedeno výkopové zeminy, hlšiny, kameniva a recyklátu stavebních hmot.
53. Z územního rozhodnutí – opět bez výslovného stanovení poměrů – vyplývá, že pro dotvarování terénu bude použita zejména výkopová zemina, hlšina a kamenivo. Tento požadavek soud chápe tak, že co se týče použitého materiálu na dotvarování terénu, neměl by recyklát stavebních hmot či jiný materiál převažovat nad zeminou, hlšinou a kamenivem, ale jeho dílčí použití v tomto ohledu není vyloučeno. Žalobkyně ve svých podáních opomíjí použití slova „zejména“ a argumentuje tak, jako by územní rozhodnutí stanovilo, že k dotvarování terénu může být použita výlučně výkopová zemina, hlšina a kamenivo, nic jiného. Dotvarování terénu nebylo dokončeno, tudíž se poměr materiálů použitých na tento účel mohl dále proměňovat a z ničeho nevyplývá, že by již v situaci, kdy je navedena přibližně třetina celkového předpokládaného objemu materiálu, bylo zcela nepochybné, že požadavek na použití zejména výkopové zeminy, hlšiny a kameniva při dotvarování terénu nebude naplněn.
54. Soud podotýká, že i sama žalobkyně v podnětu ke kontrole ze dne 24. 10. 2019 připustila, že v územním rozhodnutí není jasně uvedeno, kde má být využit certifikovaný recyklát stavebních hmot a jaké jeho množství je dovoleno použít. Soud připomíná, že žalobkyně byla účastníkem řízení, v němž bylo územní rozhodnutí vydáno a nijak se v něm nedomáhala konkretizace jednotlivých dovolených materiálů a jejich přípustného množství ani následně nebrojila proti vydanému územnímu rozhodnutí.
55. Pokud jde o námitku, že neprobíhá žádná průběžná kontrola navážky materiálu, tak soud

připomíná, že jednou z podmínek územního rozhodnutí je předložení dokladů k materiálům - odpadům využitým k terénním úpravám „*po provedení terénních úprav*“. Souhrnné stanovisko, jehož dodržení je podmínkou územního rozhodnutí, dodává, že na základě těchto dokladů bude dotčeným orgánem vydáno stanovisko ke kolaudačnímu souhlasu. Z vyjádření účastníků není sporu o tom, že terénní úpravy dokončeny nebyly. Navíc žalovaný i dotčený orgán v reakci na podněty žalobkyně na místě provedli kontrolní prohlídky (18. 5. 2021 a 22. 10. 2021), resp. terénní šetření (14. 10. 2021) a nechali si též předložit listiny dokládající dosavadní průběh navážky. Žalobkyně se k jejich obsahu sice staví rezervovaně, nicméně sama nedokládá nic konkrétního, z čeho by již nyní bylo zcela zřetelné, že terénní práce nevyhovují a ani po dokončení nebudou vyhovovat podmínkám stanoveným v územním rozhodnutí a že tyto zjištěné nedostatky negativně zasahují do jejich práv.

56. Nadto je na místě připomenout, že ne každé odchýlení se od vydaného územního rozhodnutí musí nutně vést k zahájení řízení o odstranění stavby a jejímu následnému odstranění. Jak uvedl NSS například v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 6 As 63/2012-72: „*Stavební zákon zde rozlišuje dvě skupiny případů: stavby provedené nebo prováděné bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu a stavby provedené nebo prováděné v rozporu s vydaným rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu. U druhé skupiny staveb musí jít o podstatnější odchylku od vydaného rozhodnutí nebo opatření. V případě pouze nepodstatných odchylek postupuje stavební úřad podle § 121 stavebního zákona, když je poté, kdy je stavebník vyznačí v dokumentaci skutečného provedení stavby, kterou stavebnímu úřadu předloží spolu s oznámením o užívání stavby podle § 120 odst. 1 stavebního zákona nebo se žádostí o vydání kolaudačního souhlasu podle § 122 odst. 1 zákona, pouze fakticky vezme na vědomí, aniž by nějak formálně reagoval*“. V nyní posuzované věci jde o případ z druhé skupiny, kdy stavebník disponuje příslušným oprávněním. V takovém případě by tedy bylo nutné již nyní prokázat, že se terénní úpravy podstatně odchylují od územního rozhodnutí. Soud výše vysvětlil, proč má za to, že stavebník dosud neprovádí práce v rozporu s územním rozhodnutím, potažmo projektovou dokumentací. Lze dodat, že už vůbec z ničeho nelze dovodit, že by se stavebník již nyní odchýloval takovým způsobem, že by po dokončení prací nemohlo být případně postupováno cestou projednání odchylek v kolaudačním řízení.

#### *K námitce rozporu prováděných terénních úprav s územním plánem*

57. V návaznosti na výše uvedené soud shledal nedůvodnou též námitku, že stavebník realizuje terénní úpravy v rozporu s územním plánem. Žalobkyně tento rozpor opět dovozovala z toho, že navážku podle ní převážně tvoří certifikovaný recyklát stavebních hmot. Jak však soud uzavřel výše, dosavadní navážka tohoto materiálu není v rozporu s požadavky a podmínkami územního rozhodnutí. To přitom již zahrnuje posouzení souladu terénních úprav s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování (§ 90 odst. 2 stavebního zákona), jak vyplývá též z odůvodnění územního rozhodnutí. Pokud stavebník disponuje pravomocným územním rozhodnutím, které tento soulad ověřilo, není již na místě znovu zkoumat, zda úpravy odpovídají požadavkům územního plánu. Pokud měla žalobkyně za to, že samotný záměr odporuje územnímu plánu, mohla takto argumentovat v samotném územním řízení.

*K námitce chybějícího ohlášení*

58. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že stavebník potřeboval k realizaci terénních úprav ještě ohlášení.
59. Podle § 78 odst. 6 stavebního zákona stavební úřad může v územním rozhodnutí u staveb a terénních úprav uvedených v § 104 odst. 1 písm. f) až i), jestliže to nevyklučuje povaha věci, ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů nebo ochrana práv účastníků řízení, stanovit, že k jejich provedení nebude vyžadovat ohlášení.
60. Soud připomíná, že se v tomto řízení nezabývá tím, zda stavební úřad mohl podle tehdejší úpravy takto postupovat, tedy v územním rozhodnutí stanovit, že k provedení terénních prací nebude vyžadovat ohlášení. Podstatné je, zda v pravomocném územním rozhodnutí stanovil, že již ohlášení vyžadovat nebude.
61. Spornou je použitá formulace podmínky 5 územního rozhodnutí, podle které terénní úpravy „budou provedeny na základě tohoto pravomocného územního rozhodnutí“.
62. Byť to není v územním rozhodnutí stanoveno zcela explicitně, což je nepochybně jeho nedostatkem (nicméně soud opakuje, že jeho zákonnost v tomto řízení neposuzuje), lze souhlasit s žalovaným, že použití této formulace skutečně značí, že stavebník mohl přistoupit k realizaci terénních úprav přímo na základě územního rozhodnutí, resp. nabytí jeho právní moci, a tedy že nepotřeboval k započetí prací již žádný další úkon dle stavebního zákona, včetně žalobkyní tvrzeného ohlášení. Jiný smysluplný výklad zahrnutí uvedené podmínky do územního rozhodnutí soud nenachází. Mezi formulací, že stavba nevyžaduje ohlášení, a formulací, že je možné ji realizovat (již) na základě pravomocného územního rozhodnutí, není v daném kontextu fakticky žádný věcný rozdíl.
63. Podpůrně lze dodat, že z územního rozhodnutí také plyne, že v něm žalovaný současně stanovil některé podmínky pro provedení záměru, což odpovídá právě postupu podle § 78 odst. 6 stavebního zákona [viz § 92 odst. 1 *in fine* stavebního zákona a § 10 odst. 4 (nyní odst. 5) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu]. Například stavebníka zavázal dbát „při realizaci záměru“ základních povinností k ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, nebo zakázal ukládat jakýkoliv stavební materiál, odpad či odkopek na lesní pozemky. Dále upozornil stavebníka na povinnost ohlásit v předstihu zahájení prací Archeologickému ústavu AV ČR a náhodné archeologické nálezy „učiněné v průběhu přípravy a provádění stavby nebo její změny“ ohlásit žalovanému.

*K námitce neplatnosti územního rozhodnutí*

64. Pokud jde o platnost územního rozhodnutí, v jeho poučení je s odkazem a v souladu s § 93 odst. 1 stavebního zákona uvedeno, že rozhodnutí má platnost 2 roky.
65. Územní rozhodnutí nabylo právní moci 1. 12. 2017, poslední den jeho platnosti by tak připadl na 1. 12. 2019.

66. Nicméně, podle § 93 odst. 4 písm. b) stavebního zákona územní rozhodnutí nepozbývá platnosti, bylo-li v době jeho platnosti započato s využitím území pro stanovený účel v případech, kdy se povolovací rozhodnutí nebo jiný úkon nevydává.
67. Podle sdělení stavebníka při kontrolní prohlídce dne 22. 10. 2021 byly práce zahájeny na přelomu let 2018 a 2019, tedy v dvouleté lhůtě stanovené územním rozhodnutím. Z předložených dokladů zpracovaných společností KVD Plus soud zjistil, že první recyklát určený k terénním úpravám byl na místo navezen v prvním čtvrtletí roku 2018. Podle žalobkyně byla navážka zahájena až koncem roku 2018 či v roce 2019, což ale také odpovídá platnosti územního rozhodnutí. Ostatně již 24. 10. 2019 žádala o kontrolu naváženého materiálu s tím, že se na pozemky naváží materiál a přípustné množství recyklátu je již podle ní překročeno.
68. Její žalobní argumentace spočívá v tom, že šlo o návoz recyklátu, který neměl tvořit základ ani těleso kopce a měl být použit jen na zpevňující prvky, a tedy ještě nešlo o realizaci povolených terénních prací. Podle ní lze za započetí realizace terénních úprav považovat až závoz první zeminy v roce 2020. Jak však soud vysvětlil výše, též stavební recyklát, stejně jako zemina, byl jeden z materiálů, který byl územním rozhodnutím určen k povoleným terénním úpravám. Není jasné, proč by za této situace měl být za započetí prací považován až závoz zeminy, nikoliv již stavebního recyklátu.
69. Pro úplnost soud podotýká, že přesto, že podle § 93 odst. 4 písm. b) stavebního zákona nedošlo k pozbytí platnosti územního rozhodnutí, stavebník doručil dne 30. 10. 2019 žalovanému žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí o dva roky. Podle § 93 odst. 3 stavebního zákona části věty první za středníkem se podáním této žádosti běh lhůty platnosti územního rozhodnutí staví. Nicméně žalovaný právě s odkazem na výše uvedené stavebnici dne 12. 11. 2019 sdělil, že územní rozhodnutí je nadále platné, protože terénní úpravy byly zahájeny a nadále pokračují.
70. Soud závěrem dodává, že zatímco u prvních dvou věcných námitek týkajících se složení materiálu bylo zřejmé, že žalobkyně cílila na ochranu svého územního plánu a životního prostředí na svém území (byť v tomto ohledu nepochybně měla být konkrétnější ve vztahu k jednotlivým námitkám), tedy směrem k ochraně veřejných hmotných práv obce a jejích občanů, u posledních námitek tato vazba z tvrzení žalobkyně a kontextu věci patrná nebyla. Jinými slovy, z její argumentace například ohledně platnosti územního rozhodnutí nebylo zřetelné, jak se tato vada přímo promítla do těchto jejích hmotných práv. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace ještě žalobkyni nezakládá právo namítat jakékoli porušení objektivního práva. Vždy musí být zřetelná vazba mezi tvrzenou nezákonností a právní sférou žalobkyně.
71. Tvrzení žalobkyně, že stavebník porušuje § 13 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, a metodiku Ministerstva životního prostředí, může být relevantní z hlediska případné delikttní odpovědnosti stavebníka, nemá však přímý dopad na posouzení toho, zda stavebník postupuje v souladu či v rozporu s pravomocným územním rozhodnutím (nadto vydaným před účinností zmiňovaného zákona) a zda je tedy na místě zahájení řízení o odstranění stavby z tohoto důvodu.

### Závěr a náklady řízení

72. Soud uzavírá, že žalovaný se nedopustil nezákonného zásahu do práv žalobkyně tím, že za výše uvedených okolností nezahájil řízení o odstranění předmětných terénních úprav. Proto soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
73. Soud si je vědom toho, že v důsledku dalšího pokračování či dokončení terénních prací se může skutkový stav vyvinout a může se přeci jen ukázat, že prováděné či již provedené terénní úpravy odporují územnímu rozhodnutí a zasahují do práv žalobkyně, přesto žalovaný řízení o odstranění stavby nezahájí. Proto soud podotýká, že pokud dojde k podstatnému posunu skutkového stavu, nemusí nyníjší zamítnutí žaloby automaticky bránit případnému věcnému projednání nové zásahové žaloby z důvodu překážky věci rozhodnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Af 46/2010-337, č. 662/2011 Sb. NSS, a Kühn, Z.: *Komentář k § 87*. In: Kocourek, T., Kühn, Z. (eds.): *Soudní řád správní: Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2019, str. 729).
74. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť obhajoba jeho úředního postupu před správními soudy spadá do jeho běžné úřední činnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2022, č. j. 6 As 198/2022-16, odst. 12, a v něm citovanou judikaturu).
75. Osobě zúčastněné na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jí nebyla v řízení uložena žádná povinnost a soud neshledal ani okolnosti hodné zvláštního zřetele pro její přiznání (§ 60 odst. 5 s. ř. s.)

### Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-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](http://www.nssoud.cz).

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.

Praha 26. června 2023

**JUDr. Věra Šimůnková, v.r.**  
předsedkyně senátu