



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Commexim Group a.s.**, se sídlem Pražská 160, Radlák, Jílové u Prahy, zast. Mgr. Petrem Keltnerem, advokátem, se sídlem Barákova 237/8, Říčany, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2017, č. j. 137496/2017/ KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2021, č. j. 54 A 3/2018-78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský úřad Říčany, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), nařídil žalobkyni rozhodnutím ze dne 15. 6. 2017, č. j. 31734/2017-MURI/OSÚ/00622 (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), odstranění nepovolené části stavby – terénní úpravy na pozemcích parc. č. 582/2, 582/3 a 582/18 v katastrálním území Říčany u Prahy a obnovení předcházejícího stavu terénu na sousedním pozemku parc. č. X v katastrálním území Říčany u Prahy (dále též jen „pozemky“ a „terénní úpravy“) podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a § 129 odst. 7 téhož zákona. V uvedeném rozhodnutí stavební úřad žalobkyni podle § 130 odst. 1 stavebního zákona uložil také povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení, či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby, přičemž stanovil podmínky pro odstranění části stavby a obnovení předcházejícího stavu terénu. Stavební úřad totiž dospěl k závěru, že terénní úpravy (dále také „stavba“) byly provedeny v rozporu s vydaným rozhodnutím o umístění stavby a stavebním povolením ze dne 22. 11. 2007, č. j. 7781/62986/2007/Vo (dále jen „společné rozhodnutí“), včetně povolení změny stavby

ze dne 20. 6. 2017, č. j. 33084/2017-MURI/OSÚ/00622 (dále jen „povolení změny stavby“), jímž došlo k posunu termínu dokončení terénních prací.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[3] Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem ze dne 25. 5. 2021, č. j. 54 A 3/2018-78 (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud nepřisvědčil žalobním námitkám o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Přestože jej považoval na samé hranici přezkoumatelnosti, upozornil, že rozhodnutí stavebního úřadu, které s napadeným rozhodnutím tvoří jeden celek, a na něj žalovaný odkazoval, je velmi kvalitní a obsahuje již i odpovědi na argumentaci žalobkyně, kterou se proti rozhodnutí stavebního úřadu vymezovala. Z napadeného rozhodnutí je podle krajského soudu zjevné, že žalovaný se s podrobným a precizním odůvodněním rozhodnutí stavebního úřadu ztotožnil a toto rozhodnutí považoval za zákonné.

[5] Krajský soud se poté věnoval zbylým žalobním námitkám. K námitce, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s tím, že podoba terénních úprav nebyla konečná, ale že budou ještě dokončeny s ohledem na povolení změny stavby a na to, že doposud nebyly předány zhotovitelem [společností PARPLANDO s.r.o., IČO: 02986329, od 23. 6. 2019 v likvidaci, která zanikla výmazem z obchodního rejstříku dne 3. 3. 2021 – poznámka soudu; dále jen „zhotovitel“], krajský soud poukázal na obsah správního spisu a upozornil, že nedokončení terénních úprav zmínila žalobkyně v řízení před stavebním úřadem pouze jednou. Následně však v dalším průběhu řízení sama uznala, že na pozemky bylo navezeno více zeminy, než bylo povoleno. Poukazovala však na to, že to způsobil zhotovitel, po němž žádá nápravu. Z uvedeného důvodu (změna v argumentaci) podle krajského soudu stavební úřad nepochybil, pokud se více nezabýval původním tvrzením žalobkyně o nedokončení terénních úprav, které žalobkyně následně sama změnila. Nelze totiž současně tvrdit, že na pozemku není žádná přebytečná zemina, a tudíž není co odstraňovat a dokončovat a na druhou stranu, že tam přebytečná zemina je, ačkoliv byla navezena zhotovitelem. Krajský soud upozornil i na to, že tvrzení žalobkyně, podle nějž terénní úpravy nebyly ke dni zahájení řízení konečné, není pravdivé, což vyplývá ze správního spisu. Krajský soud dodal, že byť se žalovaný výslovně touto otázkou v napadeném rozhodnutí nezabýval, je z něj zřejmé, že se ztotožnil s postupem stavebního úřadu a převzal jeho skutkové i právní závěry k této otázce.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení, že se žalovaný nevypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu z důvodu, že z něj není zřejmé, jak stavební úřad dospěl k závěru, že jsou terénní úpravy v rozporu s projektovou dokumentací. Krajský soud odkázal na rozhodnutí stavebního úřadu, který se touto otázkou zabýval, a z napadeného rozhodnutí pak opět vyplývá, že se žalovaný s vyslovenými závěry stavebního úřadu ztotožnil a výslovně odkázal na porovnání geodetických zaměření provedených v letech 2007 a 2017, jež jsou součástí správního spisu. Krajský soud shrnul, že podoby terénu zachycené v geodetickém zaměření z roku 2017 nemohla žalobkyně

pokračování

dosáhnout jinak než navezením výrazně většího množství zeminy, než jaké odhadl projektant v projektové dokumentaci.

[7] K žalobní námitce, podle níž se žalovaný nevypořádal s odvolacím tvrzením žalobkyně, podle nějž stavební úřad ve svém rozhodnutí překvapivě požadoval obnovení původního stavu na sousedním pozemku parc. č. X, ačkoliv se v řízení neprokázalo, že by na něj žalobkyně navezla zeminu, krajský soud uvedl, že nepovažuje takový požadavek za překvapivý. V řízení se totiž jednoznačně prokázalo, že žalobkyně do tohoto pozemku zasáhla, přičemž stěžejní důkaz o této skutečnosti poskytla sama žalobkyně (jednalo se o geodetické zaměření datované 22. 2. 2017). I v tomto případě krajský soud shledal, že se žalovaný ztotožnil s dostatečně odůvodněnými závěry stavebního úřadu, a nepovažoval tudíž napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, byť neobsahovalo výslovné vypořádání této námitky. Již stavební úřad totiž ve svém rozhodnutí vyjádřil úvahy, které odpovídají i na posléze žalobkyní uplatněnou odvolací argumentaci.

[8] Za nepřezkoumatelné považovala žalobkyně napadené rozhodnutí i proto, že se v něm žalovaný nevypořádal s námitkou, podle níž bylo oznámení o zahájení správního řízení formulováno natolik vágně, že z něj nebylo možné zjistit, v čem spatřuje stavební úřad rozpor terénních úprav oproti společnému rozhodnutí. Krajský soud ani této námitce nepřisvědčil, neboť měl za to, že uvedené oznámení splňovalo veškeré zákonem stanovené náležitosti a žalovaný se s uvedenou námitkou vypořádal tím způsobem, že v postupu stavebního úřadu neshledal vady.

[9] Krajský soud za důvodnou nepovažoval ani námitku, podle níž se žalovaný nevypořádal s tvrzením, že žalobkyně není vlastníkem ani stavebníkem nepovolené části provedených terénních úprav; podle žalobkyně je vlastníkem a stavebníkem zhotovitel, a proto mělo být řízení o jejich odstranění vedeno s ním. Krajský soud dospěl k závěru, že tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí citoval pasáž rozhodnutí stavebního úřadu, který se touto otázkou zabýval a přisvědčil jí, se s uvedenou námitkou vypořádal.

[10] Poté, co krajský soud nedovodil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, zabýval se věcnými námitkami uplatněnými žalobkyní. Ta tvrdila, že není vlastníkem ani stavebníkem nepovolené části terénních úprav, neboť je jím zhotovitel. Odstranění nepovolených terénních úprav tedy mělo být uloženo jemu. Krajský soud odkázal na § 3 odst. 1 stavebního zákona a zabýval se tím, kdo je vlastníkem předmětných nepovolených terénních úprav. Dospěl k závěru, že terénní úpravy nejsou samostatnou věcí a jejich vlastnictví nelze dovozovat z vlastnictví zeminy, jejímž použitím k terénním úpravám došlo. Naopak vztah k terénním úpravám má podle krajského soudu vlastník pozemku, a jejich odstranění je tudíž nutno naříditi právě vlastníkově, na jehož pozemek je zemina navezena, s nímž bude spojena a stane se tak jeho součástí. Krajský soud uzavřel, že stavební úřad ani žalovaný nepochybili, jestliže považovali za vlastníka terénních úprav žalobkyni.

[11] Na to krajský soud navázal posouzením, zda byl zhotovitel stavebníkem, neboť žalobkyně také namítala, že ona sama nemůže být stavebníkem ve vztahu k nadměrné navážce zeminy, tj. nepovolených terénních úprav, které byly provedeny nad rámec společného rozhodnutí. Žalobkyně namítala, že o tyto terénní úpravy nežádala, neprováděla je ani do nich neinvestovala, naopak se jednalo o porušení Smlouvy o vzájemné spolupráci

při realizaci terénních úprav uzavřené se zhotovitelem dne 13. 10. 2016 (dále jen „smlouva o dílo“) ze strany tohoto zhotovitele. Krajský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33, v němž se zabýval výkladem § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, který vymezuje pojem „stavebník“ a rozlišuje jeho čtyři definice. Podle nich je stavebníkem 1) osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení; 2) její právní nástupce; 3) osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; 4) investor a objednatel stavby. Na základě uvedeného dospěl k závěru, že zhotovitel nenaplnil první dvě definice a blíže se zabýval zbylými definicemi 3) a 4). Žalobkyně přitom tvrdila, že v daném případě je zhotovitel stavebníkem podle třetí definice. Krajský soud však shledal, že zhotovitel ukládal zeminu při plnění smluvního závazku k takové činnosti, a žalobkyně tedy realizovala společné rozhodnutí za pomoci osoby, kterou si za tímto účelem najala. Stavebníkem podle uvedené třetí definice je ten, kdo tzv. černou stavbu provádí pouze v případě, kdy sám není stavebním podnikatelem. Tím však zhotovitel v tomto případě byl. Krajský soud nakonec dovodil, že je to právě žalobkyně, která splňuje čtvrtou definici stavebníka. Nařízení odstranění nepovolených terénních úprav prováděných mimo rámec společného rozhodnutí zhotoviteli tudíž nebylo možné a byla to naopak žalobkyně, která odpovídala za činnost použité osoby, tedy zhotovitele, neboť právě ona byla stavebníkem.

III.

[12] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatelka má předně za to, že řízení u krajského soudu bylo zmatečné, neboť původně měl podle poučení poskytnutého krajským soudem rozhodovat ve věci senát 54 A ve složení Olga Stránská (předsedkyně senátu), Mgr. Jan Čížek a Mgr. Ing. Petr Šuránek (soudci), kteří rozhodli usnesením č. j. 54 A 3/2018-48 o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku žalobě. Napadený rozsudek však vydal senát ve složení Mgr. Ing. Petr Šuránek jako předseda senátu a Mgr. Jan Čížek a JUDr. David Kryška, Ph.D. jako soudci, přičemž poslední ze jmenovaných byl dříve asistentem Mgr. Ing. Petra Šuránka. O tomto změněném složení senátu se stěžovatelka dozvěděla až po vydání napadeného rozsudku. Došlo tedy k výměně osoby člena senátu, předsedy senátu, a navíc nový člen senátu, JUDr. David Kryška, Ph.D., byl podle stěžovatelky vyloučen z rozhodování ve věci, neboť se jako asistent soudce již podílel na rozhodování (o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě), a lze tak mít důvodnou pochybnost o jeho nepodjatosti.

[14] Stěžovatelka dále považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Správní orgány podle ní neprokázaly a řádně neodůvodnily, že je stavba prováděna v rozporu s právními předpisy, resp. společným rozhodnutím, jaký je rozsah nepovolené části stavby a jaký je předmět řízení, ani vůči komu se řízení o odstranění stavby vede. Jelikož krajský soud tuto vadu nezhojil, je podle stěžovatelky napadený rozsudek také nezákonný. Krajský soud tím, jak napadený rozsudek odůvodnil, vlastně požaduje, aby právě stěžovatelka prokazovala, že stavbu neprováděla v rozporu se stavebními předpisy a společným rozhodnutím a že má sama dovozovat, co má být odstraněno (viz bod 48 napadeného rozsudku). Břemeno tvrzení a důkazní však leží na stavebním úřadu, resp. žalovaném.

pokračování

[15] Konkrétně pak stěžovatelka napadá jednotlivé pasáže odůvodnění napadeného rozsudku, jmenovitě jeho odst. 36. až 38. V odst. 36. krajský soud uvedl, že „[p]ři konzultaci konané dne 29. 3. 2017 na stavebním úřadě žalobkyně už nepopírala, že je na pozemcích navezeno více zeminy, a navrhla několik možných variant řešení vzniklé situace.“ Následně pak v bodě 37. dospěl k závěru, že „[j]eště během řízení o odstranění stavby však toto tvrzení opustila, a to nejpozději v momentě, kdy implicitně uznala, že bylo zeminy skutečně na pozemek navezeno více, a začala se stavebním úřadem jednat o tom, jak tuto situaci řešit.“ A v bodě 38. napadeného rozsudku pak při popisu řízení u stavebního úřadu uzavřel, že „[j]estliže měla tvrzení žalobkyně stran přebytečné zeminy takový vývoj, jaký je doložen správním spisem, pak se sotva může dovolávat toho, aby se stavební úřad v prvoinstančním rozhodnutí vypořádal s tvrzeními, která později v průběhu řízení sama popřela a nahradila tvrzeními opačnými.“ Stěžovatelka namítá, že tyto úvahy nemají oporu ve spise a nevyplývají z důkazů citovaných krajským soudem. Z protokolu vyhotoveného stavebním úřadem dne 29. 3. 2017 při konzultaci s ním vyplývá pouze skutečnost, že byl prezentován návrh řešení zabezpečení svahu a byly prezentovány možné varianty úprav terénu k výhledu možného projednávání dodatečného provádění změny stavby s různými variantami. Stěžovatelka měla za to, že stavba je zhotovitelem prováděna podle uzavřené smlouvy a společného rozhodnutí a neměla důvod tuto skutečnost popírat. Uvedenému odpovídala i předaná evidence bilance zemin. Terénní úpravy byly ve stadiu rozpracovanosti a nebyly dokončené a jediné, co bylo parné, byl jiný sklon terénu, což bylo provedeno z důvodu bezpečného otáčení nákladních aut zhotovitele. Stěžovatelce nemůže být vytýkáno ani to, že v žádosti o prodloužení termínu na dokončení terénních úprav uvedla jako jeden z důvodů i porušení smlouvy o dílo ze strany zhotovitele, neboť v tu dobu již bylo zřejmé, že terénní úpravy nebudou dokončeny a kolaudovány ve sjednaném termínu podle této smlouvy o dílo uzavřené mezi stěžovatelkou a zhotovitelem. Stěžovatelce tudíž nelze vytýkat, že nepopírala skutečnost, že na její pozemky bylo navezeno více zeminy. To jí navíc nezbavuje práva dovolávat se toho, aby se stavební úřad vypořádal s tvrzeními, která v průběhu řízení sama popřela a nahradila tvrzeními opačnými. Správní orgány i krajský soud v řízení vypořádaly pouze námitky a důkazy, které konvenují jejich závěrům, zbylé zcela opomíjely a případně vypořádaly zcela povrchně.

[16] Stěžovatelka dále namítá, že se správní orgány ani krajský soud nezohlednily při svém rozhodování námitky ohledně existence výškových deficitů v různých částech stavby, který je patrný z geometrického plánu z roku 2017, absenci přezkoumatelného výpočtu množství navezené zeminy (výpočet byl proveden odhadem) a to, že finální podoba terénních úprav nebyla z poměrně velmi stručné dokumentace ověřené stavebním úřadem v roce 2007 zcela zřejmá, byly zde tedy pochybnosti o konečné podobě terénních úprav.

[17] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěry týkajícími se určení vlastníka zeminy, které navíc opět nemá oporu ve spise ani důkazech. Přestože krajský soud správně vyhodnotil, že terénní úpravy nejsou samostatnou věcí v právním smyslu a nelze je vlastnit, vyhodnotil nesprávně, kdo je vlastníkem předmětných nepovolených terénních úprav. Vyšel totiž z toho, že terénní úpravy byly dokončené. Od samého počátku řízení však stěžovatelka poukazuje na fakt, že terénní úpravy dokončeny nebyly. Tato skutečnost je patrná jak z protokolu stavebního úřadu ze dne 9. 2. 2017, tak z protokolu stavebního úřadu ze dne 13. 2. 2017, jakož i ze zápisu o prohlídce násypu ze dne 9. 2. 2017. Smlouva o dílo předpokládala převod vlastnictví k zemině až k datu předání a převzetí dokončených

terénních úprav, o čemž měl být sepsán předávací protokol. Krajský soud své závěry založil na fotodokumentaci a tvrzené nemožnosti zhutnit 45.000 m³ zeminy. Z žádného protokolu však není patrné, že by byla pořizována fotodokumentace, nadto z ní nelze vyčíst stupeň nakypřenosti zeminy a předpoklady pro její další hutnění, jakož i výšku a objem. Pokud je stěžovatelce vyčítáno, že připustila vytvoření rovné plochy terénu, pak ta byla předpokladem bezpečného otáčení nákladních aut zhotovitele pro navážení zeminy. Stěžovatelka opětovně rozporuje výpočet objemu navezené zeminy, který byl odhadem stanoven v objemu 45.000 m³ zeminy. Jedná se o velkou hromadu materiálu, která dosud není zpracována, a nemohla se proto stát součástí pozemku, jak chybně předpokládal krajský soud.

[18] Krajský soud se podle stěžovatelky nesprávně vypořádal i s určením osoby stavebníka nepovolených terénních úprav, když dospěl k závěru, že stěžovatelka odpovídá za jednání použité třetí osoby (zhotovitele) s výjimkou případu zjevného excessu, který v tomto případě nenastal. Krajský soud však nevzal v potaz, že zhotovitel sám podal žádost o dodatečné povolení stavby, což svědčí o tom, že nepovolené terénní úpravy provedl zhotovitel sám pro sebe, nad rámec společného rozhodnutí. Sám tedy hodlal vést řízení o těchto nepovolených terénních úpravách. Stěžovatelka je neobjednávala, neinvestovala a neiniciovala. Jedná se tak o zjevný exces ze strany zhotovitele. Z uvedeného důvodu je to právě on, kdo měl být označen za stavebníka a jemuž mělo být nařízeno odstranění stavby.

IV.

[19] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se prvotně zabýval namítanou zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] řízení před krajským soudem, která měla spočívat v tom, že senát 54 A krajského soudu rozhodoval jednak v jiném složení, než o kterém byla stěžovatelka poučena, a nadto se posléze na vydaném rozsudku podílel jako jeden ze členů obměněného senátu JUDr. David Kryška, Ph.D., který byl v době podání žaloby asistentem původního člena a pozdějšího předsedy uvedeného senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka. O těchto následných změnách však stěžovatelka nebyla krajským soudem uvědoměna, dozvěděla se je až z napadeného rozsudku a nadto má za tom, že soudce JUDr. David Kryška, Ph.D., se podílel již na rozhodování o stěžovatelčině návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby jako asistent soudce, a lze mít proto důvodnou pochybnost o jeho nepodjatosti.

[23] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatelka podala dne 4. 1. 2018 žalobu, jejíž součástí učinila návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Dne 8. 1. 2018 byl žalovaný poučen mimo jiné o senátu, který bude v dané věci rozhodovat – senát 54 A Krajského soudu v Praze (viz č. l. 51 soudního spisu). V tomto poučení nebyly jmenovitě uvedeny konkrétní osoby členů daného senátu 54 A, byl zde obsažen pouze odkaz

pokračování

na rozvrh práce krajského soudu. Následně krajský soud ve senátu složeném z Olgy Stránské (předsedkyně senátu), Mgr. Jana Čížka a Mgr. Ing. Petra Šuránka (soudci) přiznal žalobě odkladný účinek (usnesením ze dne 2. 2. 2018, č. j. 54 A 3/2018-48). Poté krajský soud také stěžovatelku poučil o složení senátu ve výzvě a poučení žalobce o právech a povinnostech ze dne 6. 4. 2018, č. j. 54 A 3/2018-65 (dále jen „poučení“). V tomto poučení krajský soud mimo jiné uvedl, že *„věc byla přidělena k projednání a rozhodnutí specializovanému soudnímu oddělení 54 A na úseku správního soudnictví Krajského soudu v Praze. Složení tohoto senátu i senátu zastupujícího je dáno rozvrhem práce na rok 2018, ve znění platném ke dni podání žaloby. Do rozvrhu práce lze nahlédnout u Krajského soudu v Praze.“* Stěžovatelka na uvedené poučení reagovala dne 18. 4. 2018, přičemž uvedla, že nemá k osobám soudců žádných námitek a námitku podjatosti neuplatnila.

[24] Ze soudního spisu dále vyplývá, že uvedená věc byla s účinností ode dne 1. 1. 2020 přidělena do soudního oddělení č. 43 z důvodu zrušení soudního oddělení č. 54, přičemž referujícím soudcem zůstal Mgr. Jan Čížek (viz úřední záznam na č. l. 75 spisu). Poté až do 1. 7. 2020 krajský soud v posuzované věci neučinil žádný úkon a s účinností ode dne 1. 7. 2020 v souladu se změnou č. 9 rozvrhu práce Krajského soudu v Praze pro rok 2020 z důvodu zrušení soudního oddělení č. 43 byla věc opětovně přidělena do soudního oddělení č. 54. I po této změně nedošlo ke změně v osobě soudce zpravodaje, kterým tak nadále zůstal Mgr. Jan Čížek (viz úřední záznam na č. l. 76 spisu). Poté již následovalo vydání napadeného rozsudku dne 26. 5. 2021 ve složení senátu Mgr. Ing. Jan Šuránek (předseda senátu) a JUDr. David Kryška, Ph.D. a Mgr. Jan Čížek jako členové senátu-soudci.

[25] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s., *soudci jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*

[26] Podle § 8 odst. 2 s. ř. s., *z obdobných důvodů je vyloučena i jiná osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci soudu, (dále jen „soudní osoba“) a též tlumočnick a znalec.*

[27] Podle § 8 odst. 5 s. ř. s., *účastník nebo osoba zúčastněná na řízení může namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočnicka nebo znalce. Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřiblíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud, a je-li namítána podjatost soudní osoby, tlumočnicka nebo znalce, senát po jejich vyjádření.*

[28] Nejvyšší správní soud neshledal námitku zmatečnosti řízení, již stěžovatelky spojovala s nesprávným obsazením soudu, důvodnou. Ačkoliv lze krajskému soudu vytknout, že k poučení stěžovatelky o složení senátu došlo až poté, co rozhodl o přiznání odkladného účinku žaloby, neboť pravidlem by měl být postup opačný (tak, aby účastník měl možnost se vyjádřit k osobám soudců, kteří v jeho věci budou rozhodovat, ještě předtím,

než k rozhodování přistoupí), byl tento dílčí nedostatek zhojen tím, že stěžovatelka poté, co byla o složení senátu 54 A poučena, ve svém vyjádření ze dne 18. 4. 2018 výslovně uvedla, že nemá žádných námitek k osobám soudců a nevznikla námitka jejich podjatosti.

[29] Pokud jde o namítanou změnu ve složení senátu (k níž došlo v průběhu roku 2020), z rozvrhu práce Krajského soudu v Praze pro rok 2020 a jeho změn v uvedeném roce (dostupných na <https://justice.cz/web/krajsky-soud-v-praze/rozvrh-prace>), je zřejmé, že JUDr. David Kryška, Ph.D. se stal novým členem soudního oddělení č. 43 na základě rozvrhu práce účinného ke dni 1. 1. 2020, přičemž právě tomuto soudnímu oddělení byla věc s účinností od 1. 1. 2020 přidělena (viz též výše zmíněný úřední záznam na č. l. 75 spisu krajského soudu). Následně bylo v souvislosti se změnou rozvrhu práce krajského soudu účinnou ode dne 1. 7. 2020 soudní oddělení č. 43 zrušeno a věc byla přidělena novému soudnímu oddělení č. 54. Jeho členem byl i JUDr. David Kryška, Ph.D., dřívější (v době zahájení řízení o žalobě) asistent Mgr. Ing. Jana Šuránka.

[30] Změna složení senátu touto formou je přípustná, zejména v případech, kdy dochází k personálním obměnám soudu, jak tomu bylo i v případě JUDr. Davida Kryšky, Ph.D. Nejedná se tedy o jakýkoliv projev manipulace či porušení zásady zákonného soudce, nýbrž postup předvídaný v § 41 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Z logiky věci vyplývá, že v případě personální obměny soudu nelze vždy složení jednotlivých senátů stoprocentně zachovat. Pokud stěžovatelka v této souvislosti namítá, že nebyla o změně ve složení senátu č. 54 uvědoměna před vydáním napadeného rozsudku, pak ani v tom nelze spatřovat nedostatek mající povahu zásahu do zásady zákonného soudce. Personální obsazení senátu, jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, totiž nebylo stěžovatelce sděleno ani v poučení (srov citaci poučení v odst. [23]). Pokud tedy stěžovatelka hodlala v kterémkoliv okamžiku řízení o její žalobě znát konkrétní složení senátu, nezbývalo než nahlédnout do rozvrhu práce krajského soudu, který je dostupný nejen na webových stránkách tohoto soudu, ale lze do něj nahlédnout i přímo u tohoto soudu. Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud dospěl již ve svém rozsudku ze dne 1. 6. 2016, č. j. 3 As 216/2015-16, k závěru, že jmenovité uvedení soudců, kteří budou ve věci rozhodovat, není nutnou náležitostí poučení účastníka; ten může aktuální složení senátu zjistit z rozvrhu práce.

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla žádné konkrétní námítky svědčící o cílené manipulaci se složením senátu, který v souzené věci rozhodoval. Nelze tudíž spatřovat pochybení krajského soudu ani v tom, že stěžovatelce nesdělil personální změnu ve složení senátu č. 54 před samotným vyhlášením rozsudku. Jak shora uvedeno, tato změna byla zachycena nejen v soudním spisu, ale byla také obsahem rozvrhu práce a jeho změny č. 9 pro rok 2020 zcela v souladu s již zmíněným § 41 zákona o soudech a soudcích.

[32] Stěžovatelka dále namítá, že jeden z členů senátu, soudce JUDr. David Kryška, Ph.D., je podjatý z důvodu jeho působení na pozici asistenta soudce Mgr. Ing. Petra Šuránka v době podání žaloby a rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Ani uvedené námitce však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Podle výše citovaného § 8 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 8 odst. 2 téhož zákona, je vyloučena z rozhodování ta soudní osoba, která v dané věci rozhodovala u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení, což v nyní projednávané věci nenastalo. Předchozím soudním řízením se zde totiž nemíní

pokračování

působení asistenta soudce při provádění úkonů, k nimž je tímto soudcem pověřen, nýbrž rozhodování v jiném stupni soudního řízení. K takovému postupu zde nedošlo.

[33] Skutečnost, že nový soudce JUDr. David Kryška, Ph.D. mohl být s věcí obeznámen z titulu svého působení jako asistent jednoho ze členů senátu (nikoliv však soudce zpravodaje), nemůže nikterak ovlivnit jeho podjatost (která je založena na poměru k věci, účastníkům, či jejich zástupcům – viz výše citovaný § 8 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Žádné relevantní skutečnosti, které by zakládaly či mohly zakládat podjatost uvedené soudní osoby (s účinností od 1. 1. 2020 soudce krajského soudu), pak stěžovatelka vůbec netvrdí.

[34] Lze tudíž uzavřít, že skutečnost, že uvedený soudce vystupoval do 1. 1. 2020 jako asistent soudce jednoho ze členů senátu 54 A, který o věci posléze meritorně rozhodl, pochyby o jeho nepodjatosti nezakládá. Tato změna proběhla řádně a byla součástí rozvrhu práce krajského soudu, s nímž se stěžovatelka mohla kdykoliv seznámit. K uvedené změně, která ostatně byla také zachycena v soudním spisu vedeném ve věci sp. zn. 54 A 3/2018, došlo v souladu se zákonem o soudech a soudcích. Zmatečnost řízení a naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tudíž Nejvyšší správní soud nedovodil.

[35] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami podřaditelnými pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud by totiž dovodil jejich důvodnost, bylo by to překážkou věcného přezkum napadeného rozsudku z dalších v kasační stížnosti uplatněných důvodů.

[36] Stěžovatelka namítá, že správní orgány ani krajský soud se nezabývaly jejími námitkami týkajícími se existence výškových rozdílů v různých částech stavby, absence výpočtu množství navezené zeminy a toho, že finální podoba terénních úprav nebyla z poměrně velmi stručné dokumentace ověřené stavebním úřadem v roce 2007 zcela zřejmá. Podle stěžovatelky krajský soud své závěry založil na fotodokumentaci a tvrzené nemožnosti zhutnit cca 45.000 m³ zeminy. Z žádného protokolu však není patrné, že by byla pořizována fotodokumentace, nadto z této fotodokumentace nelze vyčíst stupeň nakypřenosti zeminy a předpoklady pro její další hutnění, jakož i výšku a objem zeminy. Pokud je stěžovatelce vyčítáno, že připustila vytvoření rovné plochy terénu namísto kaskádovitě, pak se tak stalo pouze z důvodu bezpečného otáčení nákladních aut zhotovitele při navážení zeminy. Stěžovatelce není známo, jak stavební úřad, žalovaný a krajský soud dospěli ke stanovení objemu navezené zeminy. Stěžovatelka si tyto nepovolené terénní úpravy neobjednala, neiniciovala a neinvestovala do nich.

[37] Ani uvedené námitky nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodné. Napadený rozsudek vyhovuje požadavkům přezkoumatelnosti, jak je vymezila ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, a stěžovatelčin nesouhlas s precizním odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016-37). Krajský soud vyšel z obsahu správního spisu (a na jeho příslušné části jmenovitě odkázal) a v tomto směru nelze krajskému soudu nic vytknout.

[38] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že smyslem přezkumu v řízení o kasační stížnosti není opakovat již jednou (či dokonce vícekrát, jak tomu bylo v souzené věci) správně vyřčené (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 253/2019-26). Jelikož obdobné námitky stěžovatelka uplatnila již v žalobě a krajský soud se s nimi v napadeném rozsudku velmi podrobně a věcně správně vypořádal v odstavcích 41. až 46. napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud nyní odkazuje na tyto pasáže, s nimiž se zcela ztotožňuje a nemá k nim další doplnění. Krajský soud ostatně správně upozornil, že napadené rozhodnutí (stroze odůvodněné) a jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu (odpovídající na všechny sporné otázky tohoto případu) spolu tvoří jeden celek, a i s ohledem na uvedenou skutečnost přistoupil k přezkumu správních rozhodnutí.

[39] Při vypořádání námitek týkajících se výškových rozdílů v různých částech stavby krajský soud postupoval v souladu se skutečnostmi, které vyplývají ze správního spisu. Ohledně výškových rozdílů navezené zeminy upozornil na geodetická zaměření z let 2007 a 2017 a zdůraznil, že z pozdějšího zaměření, předloženého samotnou stěžovatelkou, vyplývá, že jednotlivé geodeticky zaměřené body se nachází zhruba v totožné nadmořské výšce. V roce 2017 pozemky tvořily v zásadě rovinu, ačkoliv podle společného rozhodnutí mělo dojít k pozvolnému kaskádovitému navýšování terénu od Říčanského potoka k silnici II/107. K výškovým deficitům krajský soud nadto výslovně zaujal stanovisko i v odst. 43 napadeného rozsudku, s nímž se taktéž Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[40] Stejně tak se krajský soud neopomněl zabývat problematikou objemu navezené zeminy, odhadnuté stavebním úřadem pomocí zjednodušeného výpočtu v rozsahu cca 45.000 m³ (viz též odst. [55] tohoto rozsudku). Krajský soud přitom upozornil, že tento odhad představoval pouze podpůrný argument k závěrům správních orgánů o tom, že terénní úpravy jsou prováděny v rozporu se společným rozhodnutím. Zdůraznil, že společné rozhodnutí stanoví parametry výsledné podoby pozemků, nikoliv objem zeminy, která má být navezena, a vzhledem k tomu, že podoba terénních úprav se od společného rozhodnutí odchyluje (viz výše uvedená difference mezi geodetickými zaměřeními z let 2007 a 2017), je závěr o provedení terénních úprav nad rámec společného rozhodnutí, tedy existence nepovolené stavby, správný. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že pro účely rozhodnutí o odstranění nepovolených terénních úprav nebyl přesný výpočet zeminy navezené nad rámec společného rozhodnutí stěžejní, nýbrž byl proveden pouze jako podpůrná úvaha pro závěr o samotné existenci nepovolené terénní úpravy. I proto nebylo třeba, aby výpočet navezené zeminy, jak stěžovatelka namítala, byl obsažen v napadeném rozhodnutí, resp. v rozhodnutí stavebního úřadu.

[41] Krajský soud konečně poskytl odpověď i na námitku týkající se podoby terénních úprav, když v odstavci 45. napadeného rozsudku upozornil na nákresy s řezy terénních úprav a upozornil na rozdíly mezi řezy, které tvořily přílohu územního rozhodnutí a řezy zakreslenými v průběhu kontrolní prohlídky uskutečněné dne 13. 2. 2017 a přiloženými k protokolu z ní, který stěžovatelka podepsala. Krajský soud tedy žádnou z uvedených námitek nepřehlédl, stejně jako se obdobnými námitkami předtím zabývaly i správní orgány ve svých rozhodnutích.

[42] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

pokračování

[43] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že skutečnost, že ze žádného z protokolů, jež jsou součástí správního spisu nevyplývá, že by byla pořizována fotodokumentace, z níž při posouzení věci krajský soud vycházel, stěžovatelka ve lhůtě pro uplatnění žalobních bodů neuplatnila, ač jí v tom nic nebránilo, tudíž uvedenou námitkou se Nejvyšší správní soud pro její nepřípustnost nezabýval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Z obsahu správního spisu však vyplývá, že fotodokumentace zachycující stav na místě stavby jeho součástí byla.

[44] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že to byla právě stěžovatelka, která měla prokázat, že stavbu neprováděla v rozporu se stavebními předpisy, resp. společným rozhodnutím, že stěžovatelka sama měla dovodit, co a v jakém rozsahu měla odstranit a že také sama měla vyhodnotit, zda je či není osobou, s níž mělo být řízení o odstranění stavby vedeno a které mělo být odstranění terénních úprav nařízeno. Konkrétně v tomto ohledu rozporuje některé závěry krajského soudu obsažené v odst. 36. až 38. napadeného rozsudku, které nadto považuje za důkazně nepodložené.

[45] Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že důkazní břemeno v daném případě, v němž se jedná o nařízení odstranění stavby, tj. nepovolených terénních úprav, leží na stavebním úřadě. Shodně se ostatně Nejvyšší správní soud vyjádřil již například v rozsudku ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31, v němž dovodil, *„[ú]čelem řízení o odstranění stavby vedeného podle § 129 odst. 1 stavebního zákona je uvedení právního a skutečného stavu do souladu se stavem existujícím před provedením stavby. Řízení o odstranění stavby zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad; ten také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a zároveň na něm leží důkazní břemeno.“*

[46] Nutno však současně dodat, že k přenosu důkazního břemene na stěžovatelku, jak tato přesto tvrdí, v souzeném případě nedošlo a ani krajský soud stěžovatelkou tvrzený závěr v napadeném rozsudku nevyslovil. Stavební úřad ve svém rozhodnutí vysvětlil, že jsou splněny zákonné předpoklady, za nichž je oprávněn nařídit odstranění stavby, a tyto své závěry opřel o podklady, které měl k dispozici ve správním spise. Žalovaný a poté i krajský soud se s těmito závěry ztotožnili a shledali je přezkoumatelnými a věcně správnými. Krajský soud v napadeném rozsudku na žádném místě nevyslovil, že by stěžovatelka měla cokoliv sama zjišťovat, dohledávat, či prokazovat, že stavbu neprováděla v souladu se zákonem či společným rozhodnutím, a naopak zcela konkrétně a velmi podrobně odůvodnil, proč obdobným námitkám stěžovatelky nemůže přisvědčit.

[47] Jak již shora uvedeno, stěžovatelka těmito námitkami brojí proti vybraným pasážím napadeného rozsudku. Nejprve rozporuje část závěrů uvedených v odst. 36. napadeného rozsudku, v němž krajský soud uvedl, že *„[p]ři konzultaci konané dne 29. 3. 2017 na stavebním úřadě žalobkyně už nepopírala, že je na pozemcích navezeno více zeminy, a navrhla několik možných variant řešení vzniklé situace.“* Dále napadá část odst. 37. napadeného rozsudku, podle nějž *„[j]eště během řízení o odstranění stavby však toto tvrzení opustila, a to nejpozději v momentě, kdy implicitně uznala, že bylo zeminy skutečně na pozemek navezeno více, a začala se stavebním úřadem jednat o tom, jak tuto situaci řešit.“* A nakonec nesouhlasí ani s úvahou krajského soudu obsaženou v odst. 38. napadeného rozsudku, v němž krajský soud ohledně

průběhu řízení u stavebního úřadu vyslovil, že „[j]estliže měla tvrzení žalobkyně stran přebytečné zeminy takový vývoj, jaký je doložen správním spisem, pak se sotva může dovolávat toho, aby se stavební úřad v prvoinstančním rozhodnutí vypořádal s tvrzeními, která později v průběhu řízení sama popřela a nahradila tvrzeními opačnými.“

[48] Z citovaných pasáží napadeného rozsudku podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by krajský soud kladl na stěžovatelku jakékoliv požadavky týkající se jejího důkazního břemene nebo že by dospěl k závěru, že to byla stěžovatelka, která sama měla usoudit na to, co je předmětem řízení a rozhodnutí stavebního úřadu, nebo že sama stěžovatelka měla dovodit, zda je či není vlastníkem či stavebníkem terénních úprav. Stěžovatelka citované pasáže jednak vytrhává z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku a jednak jim přikládá zcela jiný význam, než který je z prostého jazykového vyjádření bez jakýchkoliv potíží zřejmý. Krajský soud v rozporovaných částech napadeného rozsudku pouze zrekapituloval postoj stěžovatelky v průběhu správního řízení a další podstatné skutečnosti vyplývající z celého správního spisu a dovodil, že postup a závěry stavebního úřadu a žalovaného navazovaly na postupně se ve správním řízení měnící postoje stěžovatelky k otázce nepovolených terénních úprav. Zda jsou tyto závěry správné a krajský soud nepochybil, pokud se s nimi ztotožnil, posoudí Nejvyšší správní soud v dalších částech tohoto rozsudku.

[49] Pro další úvahy považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na některé podstatné skutečnosti vyplývající ze správního spisu, které jsou významné pro zodpovězení stěžovatelkou v kasační stížnosti namítaných sporných otázek.

[50] Ze smlouvy o dílo vyplývá, že stěžovatelka jako vlastník předmětných pozemků, který byl oprávněn realizovat terénní úpravy v rozsahu společného rozhodnutí, ji uzavřela se zhotovitelem, který vlastnil zeminu, jež měl být navezena k provedení terénních úprav podle společného rozhodnutí. Zhotovitel se v této smlouvě zavázal pro stěžovatelku realizovat terénní úpravy, navážet a ukládat zeminu a dodržovat mimo jiné podmínky stanovené ve společném rozhodnutí a navazující projektové dokumentaci (čl. 1.7. smlouvy o dílo). Terénní úpravy měly být předány a převzaty nejpozději do 15. 6. 2017. Ve smlouvě o dílo bylo také dohodnuto, že vlastnické právo k zemině přechází ze zhotovitele na stěžovatelku „k datu uzavření protokolu o předání a převzetí dokončených terénních úprav“ (čl. 1.6. smlouvy o dílo). Současně se smluvní strany dohodly, že zhotovitel bude provádět průběžnou evidenci množství veškeré navážené zeminy a předávat tuto evidenci jednou týdně stěžovatelce (čl. 1.8. smlouvy o dílo) a stěžovatelka byla podle čl. 1.9. této smlouvy oprávněna provádět kdykoliv průběžnou kontrolu řádného plnění uvedené smlouvy.

[51] V souladu s projektovou dokumentací stavby byla stěžovatelka investorem terénních úprav, dodavatelem technologické části byl zhotovitel. Stavební úřad provedl dne 9. 1. 2017 místní šetření na předmětných pozemcích, které se konalo na základě podnětu Městského úřadu Říčany, odboru životního prostředí. Zhotovitel při tomto šetření předložil stavební deník a uvedl, že od převzetí stavby neměl k dispozici projekt terénních úprav. Zhotovitel nebyl schopen sdělit objem navážky zeminy, avšak přislíbil jej sdělit do jednoho týdne (což však podle správního spisu neučinil). Další kontrolní prohlídka proběhla dne 13. 2. 2017, a to na totožných pozemcích. V protokolu z této kontrolní prohlídky bylo uvedeno, že se na místě terénních úprav nachází navážka zeminy, která tvoří téměř rovinu od komunikace,

pokračování

a podle stěžovatelky měla být dále rozprostírána a hutněna podle terénních úprav. Jelikož zhotovitel nepředložil projektovou dokumentaci, podle které je stavba prováděna (ověřenou stavebním úřadem), stavební úřad požadoval předložení konkrétního návrhu úprav z hlediska bezpečnosti a včasnosti zabezpečení proti sesuvu a odplavení nečistot na sousední pozemky. Dále vyzval stěžovatelku, aby mimo jiné předložila evidenci bilance zeminy, smlouvu o dílo uzavřenou mezi ní a zhotovitelem a zaměření celého valu navážky geodetem. Podle tvrzení stěžovatelky obsažených ve správním spise (a mimo jiné i v protokolu ze dne 13. 2. 2017, který podepsala) byl objem navezené zeminy konečný. Součástí uvedeného protokolu je rovněž zakres situace na místě, na němž je znázorněn rozdíl mezi předpokládaným průběhem terénu a zjištěným při kontrolní prohlídce dne 13. 2. 2017, který byl zaznamenán do ověřené projektové dokumentace (přiložené k žádosti o vydání společného rozhodnutí). Povoláním změny stavby byla prodložena lhůta k dokončení celé stavby (v rozsahu společného rozhodnutí) do 30. 6. 2018.

[52] Při konzultaci dne 29. 3. 2017 navrhovala stěžovatelka možné kompromisy k řešení navezení většího množství zeminy, jimž však stavení úřad nevyhověl. Dne 3. 4. 2017 požádal zhotovitel jako stavebník o dodatečné povolení terénních úprav na pozemcích stěžovatelky. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 27. 4. 2017, č. j. 22965/2017-MURI/OSÚ/00622, zastavil uvedené řízení o dodatečném povolení z důvodu zjevně právně nepřipustné žádosti, neboť ji podal zhotovitel, nikoliv stěžovatelka, ačkoliv právě ona byla podle stavebního úřadu stavebníkem. Z úředního záznamu ze dne 5. 4. 2017 dále vyplývá, že stěžovatelka společně s projektantem řešila možnosti odstranění nadbytečné zeminy, která byla navezena v rozporu se společným rozhodnutím, a přislíbila zaslání grafického znázornění možných finálních úprav terénu. Zároveň stěžovatelka projevila vůli odvézt nadbytečnou zeminu, avšak uvedla, že je problém na straně zhotovitele.

[53] Podle vyjádření zhotovitele ze dne 6. 6. 2017 adresovaného stavebnímu úřadu nebyl zhotoviteli znám objem zeminy, který byl povolen pro terénní úpravy podle společného rozhodnutí. Zhotovitel uvedl, že pokud by mu tato informace známa byla, pak by dokončil terénní úpravy řádně a včas.

[54] Z fotografií pořízených dne 9. 1. 2017 a 13. 2. 2017 (při kontrolní prohlídce), jež jsou součástí správního spisu, je zřejmé velké množství navezené zeminy nacházející se takřka v rovině (namísto předpokládaného kaskádovitého členění podle společného rozhodnutí). Ve vztahu k pozemku parc. č. X (jehož se týkala povinnost k obnovení předcházejícího stavu terénu podle rozhodnutí o nařízení odstranění terénních úprav) z fotografií dále vyplývá, že pata navážky přesahuje do uvedeného pozemku tak, že pletivo oddělující uvedený pozemek s předmětnými pozemky je povalené a navezená zemina pletivo zasypává.

[55] Podle pracovního výpočtu objemu navážky vypracovaného stavebním úřadem a obsaženého ve správním spise byl celkový objem navezené zeminy 45.176 m³, přičemž stavební úřad využil pro výpočet množství této zeminy geodetické zaměření lokality pro projekt, a to z března 2017 a původní zaměření podle společného rozhodnutí z roku 2007.

[56] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že nedošlo k dokončení předmětných terénních úprav, neboť tyto jí zhotovitel způsobem podle smlouvy o dílo nepředal. Tvrzení, že ze strany zhotovitele nedošlo k předání díla, lze přisvědčit a nejinak se vyjádřil také

krajský soud v napadeném rozsudku. Bylo-li sjednáno protokolární předání a převzetí díla (terénních úprav) mezi stěžovatelkou a zhotovitelem, avšak protokol sepsán nebyl, nedošlo tedy ke splnění díla podle uvedené smlouvy o dílo, tj. k jeho provedení ve smyslu § 2604 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (viz shodně též stěžovatelkou citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2018, sp. zn. 32 Cdo 2402/2018, podle něhož, „[j]estliže se strany zavázaly, že dodrží stanovený postup pro ověření a prokázání, že dílo bylo včas a řádně provedeno mj. s tím, že zápis o předání a převzetí díla bude sepsán a podepsán oběma smluvními stranami po dokončení řízení a odevzdán zhotoviteli ihned po jeho ukončení, přičemž bude obsahovat hodnocení jakosti provedených prací, soupis zjištěných vad a nedodělků, dohodu o lhůtách jejich odstranění atd., písemný zápis podepsaný oběma smluvními stranami proto nebyl pouze důkazem o uskutečněném předání a převzetí díla, ale byl smluvně vyžadovaným výsledkem procesu předání a převzetí díla, a tedy jeho hmotněprávní podmínkou.“). Uvedené skutečnosti jsou však toliko soukromoprávním aspektem celé věci vyplývajícím ze smluvního vztahu mezi stěžovatelkou a zhotovitelem podle smlouvy o dílo. Ten se v souzené věci nikterak nedotýká závěru správních orgánů a krajského soudu o faktickém dokončení terénních úprav. Podle tvrzení samotné stěžovatelky, které učinila ve správním řízení (viz výše odst. [51]), bylo množství navezené zeminy konečné a stěžovatelka se snažila v rámci správního řízení dospět k řešení dané situace se stavebním úřadem a nalézt určité kompromisy (viz odst. [52] tohoto rozsudku). Tímto jednáním, jak správně upozornil již krajský soud, sama stěžovatelka dala najevo, že terénní úpravy (přínejmenším ve smyslu navážky zeminy) fakticky dokončeny byly (viz obsah protokolu z 13. 2. 2017), byť stěžovatelka upozorňovala na to, že ještě bude docházet k jejich zhutnění a rozprostírání. S ohledem na obsah společného rozhodnutí a situaci zjištěnou v únoru 2017 na místě samém, která zjevně neodpovídala společnému rozhodnutí, včetně výše zmíněných opakovaných vyjádření samotné stěžovatelky, tedy s ohledem na obsah správního spisu, lze dát krajskému soudu za pravdu, že společné rozhodnutí bylo porušeno a byly naplněny zákonné podmínky pro nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy nepovolených terénních úprav. Jinými slovy, skutečnost, že z hlediska soukromoprávní úpravy nedošlo mezi zhotovitelem a objednatelem (stěžovatelkou) k předání díla, nemá na správnost závěru o existenci nepovolené stavby vliv. Krajský soud v tomto směru dospěl ke správnému závěru.

[57] Stěžovatelka dále rozporuje závěry správních orgánů i krajského soudu o tom, kdo je vlastníkem terénních úprav a jejich stavebníkem.

[58] Podle § 505 občanského zákoníku, *součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a co nemůže být od věci odděleno, aniž se tím věc znehodnotí.*

[59] Podle § 129 odst. 7 věty první stavebního zákona, *u terénních úprav a zařízení se postupuje podle odstavců 2 až 6 přiměřeně.*

[60] Jak již bylo uvedeno, ze strany zhotovitele nedošlo k předání díla, tj. dokončených terénních úprav, stěžovatelce v souladu se smlouvou o dílo. Zhotovitel byl podle smlouvy o dílo vlastníkem navezené zeminy, a to až do dne předání díla. Stěžovatelka byla vlastníkem předmětných pozemků, na něž se zemina navážela.

pokračování

[61] Krajský soud uvedenou námitku o tom, kdo je vlastníkem nepovolené stavby a stavebníkem, kterou stěžovatelka uplatnila již v žalobě, posoudil zejména v odstavcích 52. a 53. napadeného rozsudku a dovedl, že „*terénní úpravy nejsou samostatnou věcí v právním smyslu, nikdo je samostatně nevlastní, a nelze tak uvažovat o „vlastníkovi terénních úprav“, jemuž by bylo možno ukládat veřejnoprávní povinnosti včetně povinnosti odstranit stavbu podle § 129 stavebního zákona. Tuto mezeru nelze překonat tím, že se odpovědnost přenesla na vlastníka zeminy. Spojením navezené zeminy s povrchem pozemku (rozhrnutím, zhutněním apod.) se zemina stává součástí pozemku (§ 505 občanského zákoníku), a proto není způsobilým předmětem občanskoprávního vztahu. Smluvní ujednání nemůže uměle vydělit dílčí část zeminy ze spojitého povrchu pozemku (§ 580 odst. 1 občanského zákoníku). O samostatném předmětu vlastnictví by bylo možné uvažovat jen v případě samostatné hromady složeného materiálu, u něhož je bez větších pochyb navenek patrné, že k pozemku jako takovému nepatří. Je-li ovšem navezený materiál (zemina) zapracován do povrchu pozemku, takže nelze objektivně určit, kde končí pozemek a kde začíná složená zemina, je navážka součástí pozemku a až do jejího fyzického oddělení musí mít jednotný vlastnický režim s pozemkem. Vlastnictví navezené zeminy, před jejím zpracováním a spojením s povrchem pozemku, tak samo o sobě nezakládá žádný vztah k terénním úpravám, k nimž je zemina použita, ani k celkovému stavebnímu záměru.“*

[62] Nejvyšší správní soud se s právě uvedeným posouzením zcela ztotožňuje, aniž považuje za potřebné k němu cokoli dodávat. Jak správně krajský soud vysvětlil, terénní úpravy nelze považovat (do doby předání díla podle smlouvy o dílo) za pouhou navezenou zeminu oddělitelnou od pozemků, na nichž probíhají, nejsou tedy samostatnou věcí v právním slova smyslu. Ve chvíli, kdy byla navezená zemina spojena s předmětnými pozemky, se stala součástí těchto pozemků ve smyslu § 505 občanského zákoníku. Objektivně totiž není možné určit, kde začíná navezená zemina a kde pozemek, jedná-li se o terénní úpravy v tak pokročilé fázi, v jaké se nacházely v souzené věci, tj. z hlediska navážky zeminy dokončené. Terénními úpravami se zemina stala součástí předmětných pozemků. Z uvedeného důvodu nelze souhlasit se stěžovatelkou v tom, že navážka zeminy představuje jakousi hromadu materiálu, kterou lze od pozemků oddělit. S ohledem na rozsáhlost terénních úprav (o nichž není sporu) a množství navezené zeminy (jež vyplynulo ze správního řízení) považuje Nejvyšší správní soud toto stěžovatelčino tvrzení za nedůvodné. Pokud se navezená zemina stala součástí předmětných pozemků, jejichž vlastníkem je nesporně stěžovatelka, pak byla i vlastníkem terénních úprav (navezené, rozhrnuté a zhutněné zeminy, byť by mělo následovat ještě další hutnění, jak stěžovatelka také tvrdila) na předmětných pozemcích stěžovatelka. Uvedené platí nehledě na případné ujednání obsažené ve smlouvě o dílo ohledně vlastnictví zeminy, kterého se stěžovatelka setrvale dovolává. Ujednání o tom, že právě zhotovitel je vlastníkem zeminy, která se stala součástí pozemků (§ 505 občanského zákoníku) až do jejich protokolárního předání stěžovatelce, nelze považovat za platné (§ 580 odst. 1 občanského zákoníku). Nejvyšší správní soud shrnuje, že závěr krajského soudu, podle něž je stěžovatelka vlastníkem předmětných terénních úprav, je správný.

[63] Stěžovatelka v kasační stížnosti v této souvislosti také namítala, že jí není znám původ výpočtu množství zeminy a rovněž pořízených fotografií předmětných pozemků, na něž krajský soud v napadeném rozsudku odkazuje. Sama však druhým dechem dodává, že s fotografiemi se seznámila (viz strana 9 kasační stížnosti), tedy nerozporuje, že obsahem správního spisu byly. Nelze tudíž spatřovat žádné pochybení v tom, že se jich také krajský

soud v napadeném rozsudku při vypořádání námitek týkajících toho, kdo je vlastníkem nepovolených terénních úprav, dovolal. Nejvyšší správní soud dodává, že v souzené věci není rozhodný původ výpočtu (provedeného stavebním úřadem - viz odst. [55] tohoto rozsudku, ani fotografií předmětných pozemků zachycujících stavbu - viz odst. [54] tohoto rozsudku), nýbrž jejich obsah. Z něj lze usuzovat na správnost úvah správních orgánů i krajského soudu o tom, že v souzené věci se jednalo o terénní úpravy, které nebyly povoleny společným rozhodnutím, a proto bylo na místě nařídit jejich odstranění.

[64] Stěžovatelka se v kasační stížnosti vymezuje i proti závěru, podle nějž byla také stavebníkem terénních úprav. Namítá, že stavebníkem byl zhotovitel, nikoliv ona. Otázkou určení osoby stavebníka se v minulosti již Nejvyšší správní soud zabýval. V rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33, poukázal na § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, který obsahuje definici pojmu stavebník. Podle uvedeného rozsudku lze tuto definici „rozdělit do čtyř částí, a to následovně: „Stavebníkem [se rozumí] [1.] osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, [2.] jakož i její právní nástupce, a dále [3.] osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; [4.] stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.“ Uvedených závěrů se přidržel i krajský soud v napadeném rozsudku a Nejvyšší správní soud nemá ani tomuto postupu co vytknout. V podrobnostech lze proto nyní pro stručnost odkázat na odst. 55. až 61. napadeného rozsudku.

[65] Zhotovitel v souzené věci nenaplnuje žádnou ze shora uvedených definic, neboť o vydání společného rozhodnutí žádala stěžovatelka. Definice 1. tudíž na zhotovitele nedopadá. Na tom nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že zhotovitel posléze požádal o dodatečné povolení terénních úprav (srov. výše). Právě proto, že nebyl stavebníkem podle kterékoliv z definic podle § 2 odst. 2 stavebního zákona, totiž stavební úřad shledal jeho žádost zjevně právně nepřipustnou. Z podání této žádosti tudíž nelze na postavení zhotovitele jako stavebníka v dané věci usuzovat. Není pochyb, že na zhotovitele nedopadá vymezení stavebníka podle 2. definice. O tom zde není sporu. Ačkoliv zhotovitel provedl terénní úpravy, nenaplnil ani 3. definici stavebníka, neboť tyto terénní úpravy prováděl v rámci své podnikatelské činnosti na základě smlouvy o dílo uzavřené se stěžovatelkou. Investorem stavby byla sama stěžovatelka, tedy zhotovitel neplnil ani definiční znaky stavebníka podle 4. definice. Z právě uvedeného naopak nepochybně vyplývá, že je to stěžovatelka, která byla investorem stavby, a proto sama naplňuje kritéria podle 4. definice stavebníka, jak byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu vymezena. K témuž závěru dospěl i krajský soud. Lze uzavřít, že ani při posouzení této otázky nepochybil, když přisvědčil správním orgánům v tom, že stavebníkem nepovolených terénních úprav je stěžovatelka.

[66] Nejvyšší správní soud se se stěžovatelkou neztotožňuje ani v tom, že se zhotovitel při provádění díla dopustil excesu, a jeho jednání tudíž stěžovatelku nikterak nezavazuje. Stěžovatelka měla zájem na zhotovení terénních úprav, a ty zhotovitel provedl. Učinil-li tak v rozsahu přesahujícím předmět smlouvy o dílo, nezakládá to excesivní jednání zhotovitele, neboť se stále jednalo o plnění (navážka zeminy a jejich úprava v terénu), které odpovídalo povaze plnění sjednaného smlouvou o dílo. V soukromoprávní rovině se nepochybně jednalo o porušení smluvních ujednání vyplývajících ze smlouvy o dílo, podle níž měl

pokračování

zhotovitel při provádění díla respektovat společné rozhodnutí. Stěžovatelka však současně měla podle smlouvy o dílo možnost provádění díla kontrolovat a případné pochybení již v průběhu provádění díla zhotoviteli vytknout a požadovat nápravu (viz odst. [50] tohoto rozsudku). Ze strany zhotovitele šlo v soukromoprávní rovině o vadné provádění díla. Došlo-li ke vzniku škody v důsledku vadného provádění díla, bylo právem stěžovatelky požadovat její náhradu. Uvedené však nemá vliv na skutečnost, zda se jedná o terénní úpravu, která je povolena či nikoliv. Ke zjevnému excesu spočívajícímu například v uskutečnění zcela jiného plnění, tedy zcela mimo rámec smlouvy o dílo, zde zjevně ze strany zhotovitele nedošlo. Navezení většího než smlouveného množství zeminy za zcela zjevný exces ze smluvního plnění považovat nelze. Nadto, jak již bylo shora uvedeno, uvedená otázka (exces zhotovitele) se týká soukromoprávní roviny souzené věci, o níž však správní orgány nebyly oprávněny rozhodovat. Naopak správně v souladu s platnou právní úpravou i na věc dopadajícími judikaturními závěry Nejvyššího správního soudu v řízení jednaly se stavebníkem a současně i vlastníkem terénních úprav, kterým byla stěžovatelka. I v tom směru tedy krajský soud dospěl ke správnému závěru.

[67] Kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. pro právě uvedené nepovažuje Nejvyšší správní soud za naplněné.

VI.

[68] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[69] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu