

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové a v právní věci žalobce: **Město Veltrusy,** se sídlem Palackého 9, Veltrusy, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) TEZZAV, spol. s r. o.,** se sídlem Žalovská 665/2, Praha 8, **II) GES-T, společnost s ručením omezeným,** se sídlem Žalovská 665/2, Praha 8, obě zastoupeny Mgr. Barborou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Heršpická 813/5, Brno, **III) Česká republika – Státní pozemkový úřad,** se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, **IV) Základní organizace Českého zahrádkářského svazu Veltrusy, pobočný spolek,** se sídlem sídl. Hůrka 1061, Kralupy nad Vltavou, **V) Š. B.,** proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2015, sp. zn. SZ 087605/2015/KUSK REG/Št, č. j. 122446/2015/KUSK, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení I) a II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2016, č. j. 45 A 49/2015 – 145,

takto:

I. Kasační stížnosti **se zamítají.**

II. Osoba zúčastněná na řízení I), osoba zúčastněná na řízení II) a žalovaný **jsou povinni** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti každý částku 2743 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce - JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení III), osoba zúčastněná na řízení IV) a osoba zúčastněná na řízení V) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace dosavadních řízení

[1] Kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) a osoby zúčastněné na řízení II) ze dne 14. 12. 2016, stejně jako kasační stížnost žalovaného z téhož dne, směřují proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Napadeným rozsudkem bylo vyhověno žalobcově žalobě, když výrokem I. krajský soud zrušil shora označené rozhodnutí žalovaného (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), stejně jako jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Veltrusy (dále jen „městský úřad“) ze dne 15. 5. 2015, sp. zn. VÚP/01210/10/P, č. j. 01983/15/SÚ (dále jen „opravné rozhodnutí“).

[2] Opravným rozhodnutím městský úřad podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), opravil výrok svého rozhodnutí ze dne 2. 6. 2010, sp. zn. VÚP/01210/10/P, č. j. 01746/10/SÚ (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“).

[3] Výrokem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby městský úřad na žádost osoby zúčastněné na řízení I) (dále jen „žadatel“) vydal stavební povolení na stavbu „*terénní úpravy vytěžené bývalé, Pískovny Veltrusy – areál Strachov‘ Veltrusy*“, a to na pozemcích parc. č. X, X, p. p. k. X, X v katastrálním území Veltrusy, kterým stavbu dodatečně povolil. Dodatečně tak bylo povoleno ukládání materiálu nad úroveň nivelety okolního terénu s provedením úpravy, tj. dotvoření valbového tvaru stávajících hrubých terénních úprav - 1. Etapa na kótu 222,6 m. n. m, vzniklých navážkou inertního odpadu nad prostorem bývalé těžebny štěrkopísku Veltrusy – Strachov.

[4] „Oprava“ výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, provedená výše specifikovaným opravným rozhodnutím městského úřadu, spočívala v tom, že část textu výroku ve znění „*na pozemku parc. č. X, X, p. p. k. X, X v katastrálním území Veltrusy*“, byla nahrazena textem „*na pozemku parc. č. X, X, p. p. k. X, X, X v katastrálním území Veltrusy*“ (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem). V odůvodnění opravného rozhodnutí městský úřad uvedl, že předmětem opravy byla zřejmá nesprávnost výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, spočívající v opomenutí zahrnutí pozemku p. p. k. X v katastrálním území Veltrusy, ačkoli tento jinak byl uveden v jednotlivých rozhodnutích a stanoviscích dotčených orgánů, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, stejně jako v projektové dokumentaci zpracované 17. 9. 2009 Ing. arch. M. S. Na základě změny katastrálního operátu došlo v roce 2011 následnými změnami evidence pozemků v katastru nemovitostí k přečíslování původních pozemků uvedených v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V současnosti jsou pozemky nově označeny jako parc. č. X, X, X, X a X v katastrálním území Veltrusy (dále veškeré pozemkové parcely a parcely pozemkového katastru náleží do katastrálního území Veltrusy, není-li uvedeno jinak).

[5] Žalovaný svým rozhodnutím změnil k odvolání žalobce opravné rozhodnutí pouze tak, že v něm opravil nesprávně uvedený identifikační údaj (číslo jednací) rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Ve zbytku pak opravné rozhodnutí potvrdil.

[6] Krajský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil s žalobcovým názorem, dle kterého městský úřad v opravném rozhodnutí překročil meze § 70 správního řádu tím, že

opravil nikoli zřejmou nesprávnost výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nýbrž ve skutečnosti změnil rozsah uděleného stavebního povolení. Krajský soud shledal, že žadatelova žádost o dodatečné povolení stavby – terénních úprav, byla formulována neurčitě, pročež z ní nebylo možné bez dalších pochybností zjistit, zda se vztahovala i na terénní úpravy na pozemku p. p. k. X. Městský úřad proto pochybil, když žadatele nevyzval k jednoznačné identifikaci pozemků, kterých se má dodatečné povolení terénních úprav týkat. Krajský soud k tomu podotknul, že rozsah žádosti nebyl samozřejmý, neboť předchozí řízení o odstranění stavby (terénních úprav), na které žadatel reagoval žádostí o dodatečné povolení stavby, se týkalo pouze pozemků vyjmenovaných v původním znění rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jelikož na sporný pozemek p. p. k. X (dále jen „sporný pozemek“), na rozdíl od zbývajících pozemků, nebyla dosud navážena suť nad úroveň nivelety okolních pozemků (sporný pozemek přitom s ostatními pozemky nesousedí). Dále krajský soud uvedl, že není rozhodující, zda žadatel zamýšlel zahrnout sporný pozemek do rozsahu své žádosti o dodatečné povolení stavby, nýbrž zda městský úřad původně (tj. před vydáním opravného rozhodnutí) skutečně zamýšlel o dodatečném povolení stavby (i) na sporném pozemku rozhodnout. Krom toho krajský soud shledal, že o povolení terénních úprav na sporném pozemku bylo lze požádat samostatně, totiž nikoli v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, neboť alespoň zpočátku na sporném pozemku nebyly provedeny takové terénní úpravy, které by byly předmětem řízení o odstranění stavby a jež by bylo konsekventně nutno dodatečně povolit. I proto se krajský soud přiklonil k závěru, že z žádosti o vydání dodatečného povolení nebylo lze bezpečně dovodit, že by se týkala i sporného pozemku.

[7] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku striktně rozlišil pojmy „předmět a rozsah žádosti o dodatečné povolení stavby“ a „předmět a rozsah rozhodnutí o žádosti“. Správní orgány totiž v obecné rovině mohou žádostem vyhovět třeba jen zčásti, zatímco v části zbývající ji zamítnou. Dle krajského soudu z obsahu správního spisu nikterak nevyplývá, že by městský úřad v řízení o dodatečném povolení stavby jednal též o sporném pozemku, pročež uzavřel, že rozhodnutím v tomto řízení nebyla na sporném pozemku stavba (dodatečně) povolena. To vyplývá jednak z akcesorické povahy řízení o odstranění stavby, které ve vztahu k tomuto pozemku nebylo zahájeno, a z průběhu navazujícího řízení o dodatečném povolení stavby. Nadto z oznámení městského úřadu o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 13. 5. 2010 nevyplývá, že by městský úřad jednal i o sporném pozemku, neboť ten není ve výčtu dotčených pozemků v tomto oznámení zahrnut. O (ne)pochopení rozsahu předmětu řízení o dodatečném povolení stavby městským úřadem svědčí pak dle krajského soudu rovněž fakt, že městský úřad nepovažoval za účastníky tohoto řízení vlastníky pozemků sousedících se sporným pozemkem. Soud proto uzavřel, že z objektivního hlediska nic nenasvědčuje tomu, že by městský úřad v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zamýšlel rozhodnout i o dodatečném povolení stavby na sporném pozemku. O sporném pozemku nebylo pojednáno ani v odůvodnění rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, ačkoli právě diskrepance mezi výrokovou částí rozhodnutí a jeho odůvodněním bývá indikátorem zřejmé nesprávnosti, kterou lze opravit postupem dle § 70 správního řádu.

[8] V návaznosti na výše popsané úvahy krajský soud uvedl, že vada, kterou se městský soud opravným rozhodnutím jal odstraňovat, neměla povahu méně významné formální vady výroku (např. překlepu, zkomoleniny, nesprávného data, rodného čísla nebo početní

chyby), nýbrž tato měla nepřijatelný dopad na práva množství osob, se kterými nebylo v řízení o dodatečném povolení stavby jako s účastníky jednáno a které byly tímto postupem jako účastníci opomenuty. Dle názoru krajského soudu tak bylo opravné rozhodnutí vydáno v rozporu s § 70 správního řádu, resp. pro vydání opravného rozhodnutí dle tohoto zákonného ustanovení nebyly dány předpoklady.

II. a) Obsah kasačních stížností osoby zúčastněné na řízení I) a osoby zúčastněné na řízení II)

[9] Osoba zúčastněná na řízení I) a osoba zúčastněná na řízení II) (dále souhrnně jen „stěžovatelky“) brojí proti napadenému rozsudku totožnými kasačními stížnostmi. Nezákonnost napadeného rozsudku spatřují jednak v jeho nepřezkoumatelnosti, jednak v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

[10] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se řádně nevypořádal s rozsáhlou argumentací, kterou v žalobním řízení stěžovatelky předestřely. Krajský soud totiž jejich vyjádření odbyl tím, že jejich obsah je zcela srovnatelný s tím, co uvedly již ve svých dřívějších vyjádřeních, případně též s tím, co k věci uvedl žalovaný. Stěžovatelky s tímto postojem krajského soudu nesouhlasí, neboť podrobně popsaly, jakým způsobem bylo žádáno o dodatečné povolení stavby a které dotčené orgány se k záměru vyjádřily včetně obsahu těchto vyjádření dotčených orgánů. Krajský soud k tomuto pouze stroze konstatoval, že rozhodným není rozsah a předmět žádosti o dodatečné povolení stavby, nýbrž rozsah a předmět rozhodnutí městského úřadu.

[11] Pokud jde o právní otázku, kterou měl krajský soud nesprávně posoudit, označují za ni stěžovatelky aplikovatelnost postupu dle § 70 správního řádu na danou věc. Městský úřad postupoval v souladu se zákonem, když vydal opravné rozhodnutí. Jednalo se totiž o zjevný omyl ohledně údajů uvedených ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, který je však dostatečně prokázán podklady pro vydání rozhodnutí a vyplývá z relevantních podkladů, které žadatel doložil současně s žádostí o dodatečné povolení stavby. Správní orgán zvolil procesní cestu, která byla v daném případě nejhospodárnější a plně respektovala práva stěžovatelek nabytá v dobré víře. O tom, že žadatel usiloval i o dodatečné povolení stavby na sporném pozemku, neměl pochybnosti ani krajský soud. Žadatel proto byl v dobré víře, že městský úřad o jeho žádosti v tomto rozsahu rozhodl a že absence výslovného označení sporného pozemku ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je toliko zřejmou nesprávností.

[12] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 As 112/2008 – 56, stěžovatelky uvádí, že smyslem přípustnosti odvolání proti opravnému rozhodnutí podle § 70 správního řádu není poskytnout účastníku řízení novou možnost podat opravný prostředek proti původnímu rozhodnutí, ale pouze bránit se proti provedené opravě a jejímu eventuálnímu dopadu na původní rozhodnutí a na právní sféru účastníka řízení. Opravné rozhodnutí má hmotněprávní účinky, nemělo by však mít vliv na práva nabytá v dobré víře, neboť zásahem do textu rozhodnutí nelze měnit jeho obsah - nejedná se totiž o opravný prostředek ani o nové rozhodnutí.

[13] Stěžovatelky dále namítají, že zřejmost nesprávnosti ve smyslu § 70 správního řádu může plynout nejen z porovnání textu výroku a odůvodnění rozhodnutí, ale i z jiných souvislostí. Za tyto souvislosti považují podkladové materiály, které žadatel přiložil k žádosti o dodatečné stavební povolení a ze kterých plyne, že sporný pozemek byl vždy součástí celého stavebního projektu. Nesprávnost výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby tak musela být zřejmá každému, kdo by nahlédl do příslušného správního spisu. Ve věci bylo rovněž na popud žalovaného zahájeno přezkumné řízení, v jeho (blíže nespecifikovaném) vyústění přitom žalovaný konstatoval, že žadatel nabyl práv z rozhodnutí o dodatečném povolení stavby v dobré víře. Žalobce po celou dobu se záměrem souhlasil a věděl, které pozemky jsou záměrem dotčeny – proti záměru však začal brojit až v roce 2015. Dle stěžovatelek měl žalobce své výhrady proti rozhodnutí o dodatečném povolení uplatnit již v roce 2010, nikoli s pětiletým odstupem. Není chybou žadatele, že městský úřad opomněl uvést sporný pozemek do výčtu pozemků dotčených rozhodnutím o dodatečném povolení stavby.

[14] Konečně stěžovatelky namítají, že napadeným rozsudkem byla dotčena jejich práva ve významnějším rozsahu, než práva žalobce a dalších osob zúčastněných na řízení. Stěžovatelky na celém projektu pracují již od roku 2006, v souvislosti s tím vynaložily značné finanční prostředky a jsou nyní vystaveny riziku vzniku dalších nákladů v dalším řízení o dodatečném povolení stavby na sporném pozemku. Nikomu jinému než právě stěžovatelkám žádná škoda nevznikla, a ani vzniknout nehrozila.

[15] Ze všech těchto důvodů navrhují stěžovatelky, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. b) Obsah kasační stížnosti žalovaného

[16] Žalovaný podává kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda absence označení sporného pozemku ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby představuje zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu. K tomu žalovaný uvádí, že žadatel k žádosti o dodatečné povolení stavby přiložil kompletní projektovou dokumentaci, z níž je zřejmé, že stavební záměr zahrnuje i terénní úpravy na sporném pozemku. Podle zmíněné dokumentace se sporný pozemek podílí téměř z poloviny svou výměrou na celkové výměře terénních úprav. Nadto se žadatel v žádosti o dodatečné povolení stavby výslovně odvolává na přiloženou projektovou dokumentaci „terénních vln", kdy jedna z těchto vln má vzniknout na pozemcích p. č. X a X, zatímco druhá vlna má vzniknout právě na sporném pozemku. Naproti tomu z rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nikterak nevyplývá, že by městský úřad žádosti v celé její šíři (tj. včetně povolení terénních úprav na sporném pozemku) nevyhověl. Taková vůle městského úřadu se nepromítla ani do výroku, ani do odůvodnění rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Výrok II. tohoto rozhodnutí naopak v rámci stanovení podmínek pro provedení stavby uvádí, že stavba bude dokončena a upravena podle projektové dokumentace. Dále žalovaný podotýká, že výrok I. rozhodnutí o dodatečném povolení stavby obsahuje též popis stavby, která byla tímto dodatečně povolena. Z tohoto popisu přitom nevyplývá, že by „obsah stavby"

nekorespondoval s celkovým stavebním záměrem tak, jak je vymezen v rozhodnutím odkazované projektové dokumentaci. Projektová dokumentace byla nadto městským úřadem v řízení o dodatečném povolení stavby ověřena a schválena. Obsah dodatečně povolované stavby byl v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby rovněž vymezen s užitím odkazu na rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 14. 4. 2006, č. j. 13989 OD-147310/05/OŽP-Tu, a ze dne 23. 3. 2010, č. j. 010633/2010/KUSK OŽP/Tu, kterými byl udělen souhlas k využití odpadů pro stavbu Pískovna Veltrusy – areál Strachov včetně sporného pozemku. Kromě projektové dokumentace terénních úprav přiložil žadatel ke své žádosti o dodatečné povolení stavby i vyjádření dotčených orgánů, ze kterých plyne rozsah žádosti včetně sporného pozemku. Žalovaný dále přisvědčuje krajskému soudu v tom, že sporný pozemek sice nebyl v žádosti o dodatečné povolení stavby výslovně zmíněn, nicméně takto výslovně zmíněn nebyl ani kterýkoli z dalších dotčených pozemků, kteréžto však i přesto byly ve výčtu pozemků výroku I. dodatečného povolení stavby nakonec uvedeny. Pokud jde o otázku rozsahu, v jakém bylo skutečně městským úřadem řízení o dodatečném povolení stavby zahájeno, domnívá se žalovaný, že odpověď na ni plyne ze samotného obsahu oznámení o zahájení řízení, když v tomto dokumentu je městským úřadem odkazováno na výše zmíněná rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2006 a ze dne 23. 3. 2010, kterážto se jednoznačně vztahují na terénní úpravy v plném rozsahu, tj. i na druhou terénní vlnu - situačně projektovanou na sporném pozemku.

[17] Žalovaný svou argumentaci rozvíjí též odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 30/2012 – 41. Z uvedeného rozhodnutí posléze cituje, že *„za určující pro umístění je proto podle názoru kasačního soudu třeba považovat právě výkresy projektové dokumentace …“*, a dále že „[v] *souladu s judikaturou zdejšího soudu se totiž stavební povolení vztahuje i na část stavby výslovně nezmíněné ve výroku stavebního povolení týkajícího se zbytku stavby, jestliže je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby (rozsudek ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 24/2007 – 114, dostupný na www.nssoud.cz).*“ Žalovaný k tomu dodává, že si je vědom skutečnosti, že v jím citované věci se netýkaly terénních úprav, nicméně i přesto považuje výše zprostředkované úvahy za použitelné v nynější věci. V ní byl záměr žadatele provést terénní úpravy i na sporném pozemku zřejmý z projektové dokumentace, a to jak z její výkresové, tak i z textové části.

[18] Na rozdíl od krajského soudu vycházel žalovaný v rámci posouzení důvodnosti odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby spíše z rozsahu terénních úprav dle přiložené, schválené a ověřené projektové dokumentace, stejně jako z celé výrokové části přezkoumávaného rozhodnutí městského úřadu. Výčet pozemků, na kterých se stavba dodatečně povoluje, nevyčerpává zcela výrokovou část rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, kterou je třeba vnímat jako celek. K tomu žalovaný připodotknul, že žalobce byl v řízení o dodatečném povolení stavby zcela pasivní a nevyužil opravného prostředku proti rozhodnutí, kterým bylo řízení skončeno. Jako účastník byl žalobce přitom oprávněn nahlížet do projektové dokumentace a do ostatních podkladů pro vydání rozhodnutí, mohl uplatňovat námitky a požadovat vysvětlení i k těm skutečnostem, které by případně sám vnímal jako sporné. Žalovaný shrnul, že neuvedení sporného pozemku ve výrokové části rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo zřejmou nesprávností dle § 70 správního řádu. Její opravou se nerozšířily ani nezměnily právní účinky původního

rozhodnutí o dodatečném povolení terénních úprav, nebyla ani navýšena plocha, na které byly terénní úpravy povoleny, stejně tak nedošlo ani k navýšení objemu navážené zeminy.

[19] Konečně žalovaný v kasační stížnosti zmínil, že osobě zúčastněné na řízení IV) nesvědčilo postavení účastníka řízení o dodatečném povolení stavby.

[20] Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. a) Obsah vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem

[21] Žalobce se vyjádřil ke kasačním stížnostem stěžovatelek přípisem ze dne 31. 1. 2017. Ke stížnostem předně uvedl, že napadený rozsudek považuje za věcně správný a zákonný. Žalobce se shoduje s krajským soudem v tom, že není podstatné, oč žadatel v žádosti o dodatečné povolení žádal, nýbrž o čem městský úřad v řízení rozhodoval. Opravným rozhodnutím bylo rozhodnutí o dodatečném povolení postupem dle § 70 správního řádu fakticky změněno, namísto toho, aby byla opravena pouhá zřejmá nesprávnost, a to v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 74/2013 – 37). Městský úřad v oznámení o zahájení řízení sporný pozemek neuvedl, na rozdíl od pozemků zbývajících (které byly v následném rozhodnutí o dodatečném povolení stavby výslovně uvedeny). Za nerozhodný považuje žalobce odkaz stěžovatelek na výše zmíněná podkladová rozhodnutí, neboť rozsah dodatečně povolené stavby stanovuje (ve svém výroku) rozhodnutí o dodatečném povolení, nikoli jiné podkladové rozhodnutí. Obdobně postrádá relevanci odkaz na projektovou dokumentaci. S navážením stavebního odpadu na sporný pozemek (tedy tvorbě druhé terénní vlny) nebylo v rozhodné době ani započato, na rozdíl od první vlny spočívající na pozemcích zahrnutých ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V tomto se žalobce shoduje s krajským soudem, neboť v řízení o dodatečném povolení má stavebník možnost požádat o dodatečné povolení stavby, jejíž odstranění by mu jinak bylo stavebním úřadem nařízeno v započatém řízení o odstranění stavby. Žalobce podotýká, že pokud měl žadatelem zamýšlený rozsah dodatečného povolení stavby čítat i sporný pozemek, měl žadatel možnost se proti (neúplnému) rozhodnutí o dodatečném povolení stavby v zákonné lhůtě odvolat.

[22] Žalobce se domnívá, že doplněním dalšího pozemku do výčtu pozemků, na kterých je stavba dodatečně povolována, se mění obsah práv a povinností, které rozhodnutí dříve stanovilo. Nejedná se o opravu písařského pochybení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, má proto žalobce za to, že městský úřad i žalovaný pochybili, označili-li absenci označení sporného pozemku ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby za zřejmou nesprávnost. Je třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že nebylo lze prokázat, že neuvedení sporného pozemku ve výroku rozhodnutí bylo pouhým opomenutím při vyhotovení tohoto rozhodnutí, a že nelze bezpečně uzavřít, že by městský úřad zamýšlel o dodatečném povolení stavby na sporném pozemku skutečně rozhodnout. Žalobce připomíná, že stěžovatelkami odkazovaná projektová dokumentace se týká nejen první etapy záměru (pojednávající právě o terénních úpravách v podobě dvou „vln“, resp. „hald“), ale i etapy

druhé, které se však rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bezesporu vůbec nedotýká. Není proto pravdou, že rozsah dodatečného povolení stavby plyne automaticky z příslušné projektové dokumentace. Jestliže oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ani následné oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby neobsahovalo údaj o sporném pozemku, pak nemohl být žadatel v dobré víře, že o povolení terénních úprav na sporném pozemku bylo rozhodnuto, ani nemohl úspěšně tvrdit, že neuvedení sporného pozemku ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo lze posoudit jako zřejmou nesprávnost.

[23] Závěrem žalobce sdělil, že se neztotožňuje s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť z jeho odůvodnění nepochybně vyplývá, na základě jakých skutečností a úvah bylo nutno rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející opravné rozhodnutí zrušit. V ostatním žalobce odkázal na obsah žaloby a další vyjádření učiněná v řízení před krajským soudem. Vyslovil se současně pro zamítnutí kasačních stížností, neboť je považuje za nedůvodné.

[24] Ke kasační stížnosti žalovaného se pak žalobce vyjádřil přípisem ze dne 22. 2. 2017. Zde žalobce nad rámec svého vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatelek uvedl, že obě „terénní vlny“, z nichž jedna měla být dle projektové dokumentace umístěna na sporném pozemku, jsou na sobě technicky zcela nezávislými úpravami a nachází se mezi nimi nenavýšené a nedotčené pozemky jiných osob. Rozsah terénních úprav, které byly městským úřadem dodatečně povoleny, nemůže plynout ani z výkresů projektové dokumentace, neboť této je výčet dotčených pozemků, uvedený ve výroku I. rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jednoznačně nadřazen. Rozsah areálu, kterého se projektová dokumentace jako celek týká, není pouze 98 308 m^2, jak uvádí žalovaný, nýbrž 189 315 m^2. I z toho je zřejmé, že rozsah dodatečného povolení stavby nemůže být zcela určen projektovou dokumentací. Závěry plynoucí ze stěžovatelkami odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 30/2012 – 41, byly dle žalobce vyřčeny na základě natolik podstatných skutkových a právních okolností, že je nelze na nyní posuzovanou věc přiléhavě vztáhnout.

III. b) Vyjádření osob zúčastněných na řízení IV) a V) ke kasačním stížnostem

[25] Osoba zúčastněná na řízení IV) se vyjádřila jak ke kasačním stížnostem stěžovatelek, tak ke kasační stížnosti žalovaného. V obou případech přitom popisuje výlučně praktické problémy související se započatou realizací terénní úpravy na sporném pozemku, zejména s prašností, sesuvy, či zásahem navršeného odpadu do krajinného rázu. Rovněž popisuje ekonomické souvislosti prováděných terénních úprav a genezi politických rozhodnutí příslušných orgánů územní samosprávy. Kasační stížnost považuje za odvetu za to, že zastupitelstvo města Veltrusy není nadále vstřícné k požadavkům stěžovatelek.

[26] Osoba zúčastněná na řízení V) se rovněž vyjádřila ke kasačním stížnostem stěžovatelek i ke kasační stížnosti žalovaného. Vyjádřila přitom názor, že absence označení sporného pozemku ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby není pouhým opomenutím městského úřadu, neboť s osobou zúčastněnou na řízení nebylo jednáno jako s účastnicí řízení o dodatečném povolení stavby, ač je vlastnicí pozemku sousedícího se

sporným pozemkem. V oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby nebyl sporný pozemek uveden, pročež osoba zúčastněná na řízení V) nemohla tušit, že může být výsledkem takového řízení dotčena. Dále zpochybňuje, že by se městský úřad projektovou dokumentací v řízení o dodatečném povolení stavby vůbec zabýval, neboť v opačném případě by ji bezpochyby přibral jako účastnici řízení.

[27] Osoba zúčastněná na řízení III) se ke kasačním stížnostem nevyjádřila.

IV. Posouzení kasačních stížností

[28] Kasační stížnosti jsou přípustné.

[29] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[30] Nejdříve je třeba předeslat, že kasační stížnosti stěžovatelek se obsahově do značené míry překrývají s kasační stížností žalovaného. Níže uvedené proto platí pro obě verze kasačních stížností, není-li výslovně uvedeno jinak.

[31] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti, jíž vznesly stěžovatelky, neboť případná nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí je zpravidla na překážku jeho samotného věcného přezkumu.

[32] Vymezením pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Ze stížní argumentace je přitom patrné, že stěžovatelky nespatřují důvod nepřezkoumatelnosti v případné nesrozumitelnosti napadeného rozsudku.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek po stránce jeho věcné přezkoumatelnosti v jakémkoli ohledu nedostatečným. Krajský soud v napadeném rozsudku nejdříve shrnul argumentaci účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení, dále pak srozumitelně a pečlivě popsal zjištění zejména stran procesního vývoje věci, jež je patrný z obsahu předloženého spisového materiálu. V návaznosti na to vymezil rozhodnou právní otázku, popsal relevantní skutková zjištění a tyto podřadil pod příslušnou právní normu. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že otázkou stěžejního významu pro meritorní rozhodnutí o žalobě je aplikovatelnost postupu správního orgánu dle § 70 správního řádu, tedy vydání opravného rozhodnutí ve smyslu věty druhé odkazovaného zákonného ustanovení, v dané věci. Krajský soud byl v tomto s účastníky zajedno, přičemž k nastíněné otázce zaujal postoj, který posléze odůvodnil přehledným a logicky bezvadným popisem svých úvah. Za takové situace nelze tvrdit, že napadený rozsudek není přezkoumatelný. Pokud stěžovatelky namítaly, že krajský soud jejich vyjádření k žalobě „odbyl“, tedy nedostatečně vypořádal, nemůže ani tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud

přisvědčit. Krajský soud totiž jejich argumentaci vyvrátil vyjádřením právního názoru, dle kterého není pro posouzení obsahu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podstatný rozsah žádosti, k níž bylo správní řízení zahájeno, nýbrž podstatné je to, v jakém rozsahu správní orgán zamýšlel rozhodnout. Stěžovatelky přitom argumentovaly právě obsahem žádosti o dodatečné povolení stavby, obsahem příloh těchto žádostí či rovněž souvisejících vyjádření dotčených orgánů. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud tímto reagoval na vyjádření stěžovatelek dostatečně. Krom toho krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že vzniknuvší právní spor pramení primárně z pochybení městského úřadu, který měl při nejasném vymezení předmětu žádosti o dodatečné povolení stavby vyzvat žadatele k upřesnění žádosti.

[34] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal věcnou správnost závěru krajského soudu, dle kterého v dané věci nebyly naplněny podmínky pro doplnění výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby o označení sporného pozemku jakožto dalšího z pozemků, na které se dodatečné povolení stavby vztahuje. Sporování vymezeného právního názoru krajského soudu je stěžejním bodem kasačních stížností stěžovatelek i žalovaného.

[35] Dle ustanovení § 70 správního řádu platí, že „[o]*pravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.*“

[36] Nejprve je nutné předeslat, že posouzení podmínky pro postup správního orgánu dle § 70 správního řádu, přesněji podle věty druhé odkazovaného ustanovení, je nutně odvislé od individuálních okolností každého jednoho případu. Zákonem zmiňovaná „zřejmost“ nesprávnosti totiž není kategorií objektivní, nýbrž subjektivní. Obecně lze však rozlišovat povahu nesprávnosti, a to na jedné straně jako nesprávnost formální, jejíž pojmový protiklad pak představuje na straně druhé nesprávnost materiální. Nesprávnost formální lze zpravidla seznat (při předpokladu alespoň základní schopnosti čtenáře rozhodnutí porozumět) *prima facie,* její přítomnost však není na úkor jednoznačnosti interpretace textu. Jako příklad lze uvést gramatickou nesprávnost věty či větného skladebného prvku. Výrok správního rozhodnutí, který takovou nesprávností trpí, zásadně lze opravit postupem dle § 70 věty druhé správního řádu. Naproti tomu nesprávnost materiální dává zpravidla vzniku pochybnostem o významu celé jazykové struktury, resp. nelze ani v jejím důsledku o jakémkoli významu textu hovořit. Půjde zpravidla o závažné nedostatky syntaktické, případně sémantické. Přítomnost takové nesprávnosti zapříčiňuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Odlišit je třeba případ, kdy text individuálního právního aktu nese jasný význam, avšak je v rozporu se zákonem (případně jinými obecně závaznými právními předpisy). Zjevnost (slovy zákona synonymicky „zřejmost“) formální či materiální nesprávnosti bude pak odviset od subjektu, který text interpretuje. Odvíjet se bude zpravidla od znalostí a vlastností osoby interpreta. Jejich úroveň lze (byť nikterak exaktně) presumovat s ohledem na ustanovení § 4 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Diametrálně odlišnou situací je ovšem posuzování kompletnosti výčtu prvků určité množiny, což je ostatně aktuální právě pro nyní posuzovanou věc. Obecně lze rozumně

předpokládat, že podává-li se v textu výčet prvků určité množiny, je tento výčet taxativní (kompletní, vyčerpávající), není-li k tomu výslovně stanoveno jinak. Z toho vyplývá, že neobsahuje-li takový výčet určitý prvek, platí, že tento prvek nespadá do specifikované množiny *(per argumentum a contrario)*. Obdobně je tomu i v nyní posuzované věci. Sporný pozemek nebyl zahrnut do výčtu pozemků, na kterých se stavba terénních úprav dodatečně povoluje. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že se nejedná ani o nesprávnost formální, kterou by bylo lze bez dalšího opravit dle § 70 správního řádu, ani o nesprávnost materiální, neboť předmětná část výroku o dodatečném povolení stavby je zcela srozumitelná a její význam nepochybný. Neuvedení sporného pozemku ve výčtu pozemků, na nichž se stavba dodatečně povoluje, může představovat pouze nesprávnost věcnou (nezákonnost), kdy v případě, že se žádost o dodatečné povolení vztahovala i na sporný pozemek (druhou terénní vlnu), opomněl městský úřad o této části žádosti rozhodnout. Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že z žádosti o dodatečné povolení stavby ani z dalšího průběhu řízení nelze bezpečně usuzovat na rozsah předmětu řízení, který by zahrnoval i sporný pozemek, natožpak aby takový předmět řízení byl zřejmý. Krajskému soudu lze přisvědčit i v tom, že i kdyby žadatel v žádosti o dodatečné povolení stavby sporný pozemek explicitně označil, městský úřad mohl rozhodnutím o dodatečném povolení stavby kladně rozhodnout pouze o části této žádosti; to může zejména připadat v úvahu v nynější věci, kdy navršením materiálu na sporný pozemek měla vzniknout (fakticky vznikla) druhá, samostatná a oddělená terénní vlna. Právě z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné částečně korigovat krajským soudem zaujatý postoj ke zjišťování zřejmosti opravované „nesprávnosti“ výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Nejvyšší správní soud má za to, že již sama hloubka, ve které se krajský soud zabýval otázkou případné nesprávnosti výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (zejm. rozsahem žádosti, předmětem řízení o odstranění stavby, samostatností terénních vln, účastenstvím vlastníků sousedících pozemků v řízení, oznámením o zahájení řízení o dodatečném povolení, apod.), jednoznačně svědčí pro závěr, že se v daném případě o **zřejmou** nesprávnost výroku nejednalo. Pokud žalovaný akcentoval nutnost kontextuálního chápání výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, pak takové chápání nic nemění na tom, že výčet pozemků, na nichž původně byla stavba dodatečně povolena, může mít rovněž povahu tzv. „vytknutí před závorku“, a v kontextu zbytku výroku, odkazujícího na ověřenou a schválenou projektovou dokumentaci, proto může představovat regulativ dokumentací popsaného rozsahu etapy I. projektu.

[37] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkami v tom, že postupem městského úřadu při vydání opravného rozhodnutí byla jedině zachována jejich práva nabytá v dobré víře. Stěžovatelky nemohly být v dobré víře za situace, kdy spoléhaly na dodatečné povolení stavby i v rozsahu pozemku, který nebyl (na rozdíl od ostatních pozemků) ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vůbec uveden. Pokud se žadatel (případně stěžovatelky) domníval, že žádosti o dodatečné povolení stavby bylo vyhověno v rozsahu celé etapy I., ačkoli předmětný výčet pozemků ve výroku příslušného rozhodnutí je s takovou domněnkou evidentně v rozporu, jedná se spíše o nedbalý přístup žadatele. Argumentaci stěžovatelek lze rovněž obrátit, a to z perspektivy těch osob, které by připadaly v úvahu jako účastníci řízení o dodatečném povolení stavby v rozsahu sporného pozemku. Právě tyto mohly být naopak v dobré víře (a to již na základě oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby), že se toto řízení sporného

pozemku nikterak nedotýká (ostatně jim nebylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ani doručováno).

[38] Nejvyšší správní soud i nadále setrvává na svém názoru vyřčeném v odůvodnění svého rozsudku ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 As 112/2008 – 56, podle kterého není smyslem přípustnosti odvolání proti opravnému rozhodnutí podle § 70 správního řádu poskytnout účastníku řízení novou možnost podat opravný prostředek proti původnímu rozhodnutí, ale pouze bránit se proti provedené opravě a jejímu eventuálnímu dopadu na původní rozhodnutí a na právní sféru účastníka řízení. Stěžovatelkami užitý odkaz však není v nyní posuzované věci případný. Původní rozhodnutí, tedy rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nemůže být žádnou eventualitou rozhodnutí o odvolání proti opravnému rozhodnutí dotčeno. Nejvyšší správní soud se ani nedomnívá, že by žalobcovo odvolání (případně žaloba) vykazovaly znaky šikany, resp. zjevného zneužití práva ve smyslu § 8 občanského zákoníku (stěžovatelky ani žalovaný ostatně v tomto smyslu ničeho konkrétního netvrdily). Naopak Nejvyššímu správnímu soudu připadá zcela legitimním využít procesní prostředky obrany proti opravnému rozhodnutí, kterým se mění obsah výroku rozhodnutí původního.

[39] Pokud žalovaný v kasační stížnosti odkazoval na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 30/2012 – 41, nečiní tak přiléhavě, neboť, jak bylo uvedeno výše, rozsah žádosti o dodatečné povolení stavby nepředurčuje nutně rozsah rozhodnutí o této žádosti (zejm. v důsledku možného pochybení rozhodujícího správního orgánu).

[40] Nejvyšší správní soud k vyjádřením osoby zúčastněné na řízení IV) podotýká, že tato se nevztahují k rozhodné právní otázce, byť mají se samotnými terénními úpravami určitou souvislost.

[41] Z vyjádření osoby zúčastněné na řízení V) pak vyplývá, že tato si jako potenciální účastnice řízení o dodatečném povolení stavby (bylo-li by přistoupeno na hypotézu rozsahu žádosti včetně sporného pozemku) nebyla vůbec vědoma možného dotčení svých práv. Ani osoba zúčastněná na řízení V) se však přímo nevyjádřila k jádru věci, a to je povaha městským úřadem prováděné „opravy“ rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Ze všech těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem k závěru, že opravným rozhodnutím městského úřadu byl změněn samotný obsah výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, přičemž k vydání opravného rozhodnutí nebyly dány podmínky, neboť absence uvedení sporného pozemku ve výčtu pozemků, na kterých byla stavba dodatečně povolena (i za předpokladu, že sporný pozemek skutečně byl předmětem žádosti), nebyla zřejmou nesprávností ve smyslu § 70 správního řádu. Kasační stížnosti stěžovatelek ani žalovaného proto nejsou důvodné a krajský soud postupoval správně, zrušil-li k důvodnému žalobnímu návrhu nejen rozhodnutí žalovaného, ale i opravné rozhodnutí městského úřadu. Nejvyšší správní soud proto

kasační stížnosti stěžovatelek, stejně jako kasační stížnost žalovaného, zamítl v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Žalobce byl v řízení o kasačních stížnostech úspěšný, pročež má vůči procesně neúspěšným stěžovatelkám a žalovanému právo na náhradu nákladů, které v souvislosti s tímto řízením účelně vynaložil. Tyto náklady sestávají z nákladů právního zastoupení, neboť žalobce byl v řízení zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2. Z obsahu spisu vyplývá, že zástupce poskytl žalobci v řízení o kasační stížnosti celkem dva úkony právní služby, dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif"), spočívající v podání vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatelek a ke kasační stížnosti žalovaného. Na náhradě nákladů těchto úkonů pak žalobci náleží dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu celkem částka 6200 Kč. Dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba připočíst dvakrát paušální náhradu hotových výdajů, celkem 600 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba navýšit celkovou částku náhrady za zastoupení o odpovídající daň, tj. 1428 Kč. Celkem jsou proto stěžovatelky a žalovaný povinni zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8228 Kč. S ohledem na povahu soudního řízení správního a typovou odlišnost procesního postavení jeho účastníků od obdoby v civilním řízení soudním nejsou stěžovatelky a žalovaný povinni nahradit náklady žalobce společně a nerozdílně, nýbrž poměrně - rovným dílem. Každá ze stěžovatelek je proto povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2743 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru), obdobně pak i žalovaný.

[44] O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení III), IV) a V) rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Uvedeným osobám zúčastněným na řízení nebyla Nejvyšším správním soudem uložena žádná povinnost a soud neshledal přítomnost důvodů zvláštního zřetele hodných, které by opodstatňovaly přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. července 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu