

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **obec Čisovice**, se sídlem Čisovice 4, zastoupen JUDr. Petrem Kubíčkem, advokátem se sídlem Krasnojarská 12, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) T.O.P. společnost s ručením omezeným**, se sídlem Na Ořechovce 11, Praha 6, **II) APB - PLZEŇ a. s.**, se sídlem Losiná 303, obě zastoupené JUDr. Vladimírem Kozelkou, advokátem se sídlem Slezská 32, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2016, č. j. 133046/2016/KUSK, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, č. j. 48 A 88/2016 – 69,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, č. j. 48 A 88/2016 - 69, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 14. 9. 2016, č. j. 133046/2016/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Mníšku pod Brdy ze dne 4. 3. 2015, č. j. MMpB-SÚ/11194/14-1493/2014-Hří, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasačních stížnostech.

IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 10.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce, JUDr. Petra Kubíčka, advokáta.

V. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení jsou povinny uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech každý ve výši 2.267 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce, JUDr. Petra Kubíčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Městský úřad Mníšek pod Brdy (dále též „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015, č. j. MMpB-SÚ/11194/14-1493/2014-Hří, podle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) vydal nové rozhodnutí, kterým změnil své rozhodnutí ze dne 26. 4. 2000, č. j. SÚ 255/00, o nařízení odstranění terénních úprav tak, že dodatečně povolil „*terénní úpravy, které tvoří stávající popílek o objemu 13.500 m^3 a nové terénní úpravy ze zemin o objemu 520.000 m^3 včetně stavby rozhledny z dřevěné konstrukce výšky 9 m, zpevněných ploch tvořící turistické stezky*“ na pozemcích označených v tomto rozhodnutí v k. ú. Čisovice.

[2] Žalobce proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby brojil odvoláním, které žalovaný zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil (rozhodnutí ze dne 10. 8. 2015, č. j. 074631/2015/KUSK). Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 45 A 29/2015 - 89, pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalovaný opomněl posoudit soulad stavebního záměru s územním plánem žalobce, k čemuž byl povinen i bez výslovné námitky.

[3] Žalovaný shora označeným rozhodnutím opětovně žalobcovo odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 29. 6. 2017, č. j. 48 A 88/2016 - 69, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Soud uvedl (shodně jako v prvním zrušujícím rozsudku), že vyjádření pořizovatele územního plánu k otázce souladu navrhovaných terénních úprav s územním plánem není podkladem, který by sloužil ke zjištění skutkového stavu. Toto vyjádření by mohlo sloužit pouze jako dodatečný podklad k posouzení právní otázky souladu záměru s územně plánovací dokumentací, k němuž je ovšem primárně příslušný stavební úřad. Stavební zákon neukládá stavebnímu úřadu, aby si obstaral jako podklad pro své rozhodnutí vyjádření pořizovatele územního plánu. Stavební úřad je odborně způsobilý učinit si vlastní úsudek o souladu stavebního záměru s územně plánovací dokumentací, a je čistě v jeho pravomoci opatřit si za tímto účelem podklady a následně je zhodnotit.

[6] Ke stěžejní žalobní námitce, že záměr odporuje územnímu plánu, a neměl proto být povolen, soud uvedl, že s ohledem na povahu a rozsah předpokládané navážky je v dané věci zjevné, že se v případě sporného záměru jedná o terénní úpravu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť se jí zcela nepochybně mění vzhled prostředí. Stejně tak je podle názoru soudu nutno vyjít z toho, že výrok územního plánu žalobce ve shora citované

kap. 6. odst 6.1. bodu 14 textové části označuje terénní úpravy v dané ploše za nepřípustné. Posudek Ing. arch. Tunky, CSc. (jehož text žalovaný převzal bez dalšího jako odůvodnění napadeného rozhodnutí), který předložila osoba zúčastněná na řízení I), ani odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak nezpochybnily toto klíčové východisko, tedy, že podle posuzovaného územního plánu žalobce nejsou v dané ploše terénní úpravy přípustné, přičemž sporný záměr znaky terénních úprav plynoucí z jejich definice dle stavebního zákona naplňuje.

[7] Soud se neztotožnil již se samotnou výchozí úvahou, podle níž lze v dané věci aplikovat čl. II bodu 4. zákona č. 350/2012 Sb. Toto východisko je přitom pro úvahy žalovaného (i osobu zúčastněnou) klíčové, neboť teprve na jeho základě vystavěl svoji další argumentaci poukazující na nesrozumitelnost a rozpornost odůvodnění územního plánu žalobce a i související výklad § 43 odst. 3 stavebního zákona. K tomu je nicméně nutno zdůraznit, že citované ustanovení zákona č. 350/2012 Sb. již z hlediska svého označení a systematického zařazení v rámci „přechodných ustanovení“ daného zákona zcela zjevně dopadá a může dopadat pouze na územně plánovací dokumentaci přijatou ještě před nabytím účinnosti zákona č. 350/2012 Sb. V nyní projednávané věci však bylo toto ustanovení aplikováno na územní plán přijatý až po nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy po 1. 1. 2013). Mezi účastníky není sporné, že daný územní plán nabyl účinnosti až dne 24. 9. 2014 (správně 10. 10. 2014, *pozn. NSS*). Se závěrem, podle něhož lze z citovaného ustanovení obsaženého v přechodných ustanoveních dovodit obecné pravidlo, na základě kterého by stavební úřad byl oprávněn posuzovat soulad územního plánu se zákonem (a případně jej neaplikovat), se krajský soud neztotožnil.

[8] Krajský soud závěrem konstatoval, že si je vědom složité situace v dané lokalitě i komplikací pro osobu zúčastněnou, nicméně tyto okolnosti věci nemohou být pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí určující.

[9] Stavebnímu úřadu (žalovanému) nemůže svědčit oprávnění, na základě něhož by územním plánem jasně vymezený regulativ neaplikoval s ohledem na svůj názor o (ne)souladu takového regulativu se zákonem. V této souvislosti soud poukázal na to, že v dané věci se nejedná pouze o sporný výklad některých částí odůvodnění územního plánu, ale o jednoznačné konstatování správních orgánů, že nebudou pro jeho nezákonnost aplikovat jeden z regulativů daného územního plánu. Zákonem předvídanou možnost, jak dosáhnout odstranění nezákonné úpravy územního plánu však představuje pouze návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního; dále jen „s. ř. s.“).

II. Kasační stížnosti

[10] Proti rozsudku krajského soudu brojí kasačními stížnostmi žalovaný a osoby zúčastněné na řízení.

II.a) Kasační stížnost žalovaného

[11] Žalovaný se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v dané ploše ZMK nejsou terénní úpravy přípustné. Územní plán nehovoří o absolutním zákazu terénních úprav; připouští změny terénního reliéfu, které se vážou na rekultivační práce. Žalovaný vycházel

jak z textu výrokové části opatření obecné povahy, tak z jeho odůvodnění. V ploše ZMK, která byla narušena skládkovou činností, je za určitých podmínek přípustná změna terénního reliéfu. Kromě v minulosti provedené navážky popílku byly osobě zúčastněné na řízení I) dodatečně povoleny i nové terénní úpravy (navážka zeminy včetně stavby rozhledny) a byly povoleny zpevněné plochy v krajině tvořící turistické stezky. Stavební záměr zahrnuje požadavek na revitalizaci území ZMK a s ním spojené rekultivační zásahy.

[12] Co lze rozumět „nezbytným rozsahem rekultivačních prací“, územní plán blíže nevysvětluje. Je proto sporné odlišit, do jaké míry je změna povrchu terénu v daném území ještě akceptovatelná a přitom se zde nemá současně uplatnit regulativ zákazu terénních úprav. Na základě neúplných skutkových zjištění krajský soud došel k nesprávnému právnímu názoru, kterým konstatoval jednoznačný rozpor záměru s územním plánem.

[13] Dle žalovaného nevyplývá zákaz provádět terénní úpravy ani ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, který dokumentaci ke stavebnímu záměru zkoumal a posuzoval. V rámci revitalizace území se počítá s navýšením stávajícího kopce nad Čisovicemi z 404 m. n. m. na 420 m. n. m.; dle žalovaného nejde o masivní navýšení. Podle dotčeného orgánu záměr nenarušuje současný tvar terénu a plynule navazuje na sousední vrcholy.

[14] Žalovaný se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že čl. II bod 4 zákona č. 350/2012 Sb. dopadá pouze na územně plánovací dokumentaci přijatou před nabytím účinnosti tohoto zákona. Ustanovení § 43 odst. 3 vyslovuje obecný požadavek, aby územní plány neobsahovaly podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí. Žalovaný souhlasí se soudem, že správní orgány si nemohou osobovat právo tvrdit nezákonnost územního plánu v rámci správního řízení. Žalovaný se však domnívá, že poukazováním na rozporuplnost územního plánu, podpořil svoji správní úvahu o tom, že záměr může být souladný s územním plánem žalobce.

[15] Žalovaný navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II.b) Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I)

[16] Krajský soud se nijak nevypořádal s tvrzením, že pojmy „terénní úpravy“ a „změny terénního reliéfu“, „nezbytný rozsah rekultivačních prací“ a „rekultivační práce“ obsažené v územním plánu žalobce jsou neurčité a rozporné. Krajský soud zřejmě chápe rekultivační práce jako práce, které vzhled prostředí nebo odtokové poměry nemění, a proto nejsou terénními úpravami, což je mylné. Územní plán žalobce je pak ale v rozporu, neboť terénní úpravy současně povoluje i zakazuje.

[17] Dle osoby zúčastněné na řízení I) nemůže být krajinný ráz území schváleným záměrem poškozen; nejde proto o terénní úpravu, kterou územní plán zakazuje. To ostatně vyplývá ze studie navýšení kopce pro rozhlednu u obce Čisovice zpracované v říjnu 2012. K záměru navýšení kopce vydal dne 4. 10. 2012 orgán ochrany přírody závazné stanovisko, kterým vyslovil souhlas se zásahem do krajinného rázu a s vydáním

územního rozhodnutí k záměru. Uvedené stanovisko nedoznalo změny ani v průběhu řízení o povolení terénních úprav (závazné stanovisko ze dne 12. 1. 2015).

[18] Z dalších částí územního plánu vyplývá, že se zákaz terénních úprav plochy záměru netýká; jde o území zasažené skládkovou činností, pro které tento regulativ neplatí. Jde o území navržené územním plánem k rekultivaci. Krajský soud rozpory v územním plánu nevyhodnotil a z uvedeného vnitřního nesouladu nevyvodil patřičný právní závěr. Z důvodu nejednoznačnosti pojmů v územním plánu žalobce (není jasné, co je zakázáno a co povoleno), nelze vycházet pouze z části jediného ustanovení o zákazu terénních úprav, jak to učinil krajský soud, který vyšel pouze z části textu bodu 14 odst. 6 kapitoly 6 územního plánu, aniž by se výkladem tohoto ustanovení zabýval ve spojení s dalšími částmi územního plánu.

[19] Osoba zúčastněná na řízení I) navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

II.c) Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení II)

[20] Správní orgány musejí vycházet z presumpce správnosti opatření obecné povahy, které je závazné pro jejich rozhodování. Z odůvodnění rozhodnutí je patrné, že žalovaný vycházel z toho, že žalobce nechal s ohledem na formulaci územního plánu na uvážení a výkladu, jak použité pojmy (slovní sousloví) hodnotit. Byl si vědom a plně akceptoval, že územní plán tvoří celek a takto je také třeba jej interpretovat.
[21] Úkolem krajského soudu bylo zabývat se sporným výkladem územního plánu; soud však vycházel jen z bodu 14 kapitoly 6 odst. 6.1. územního plánu, ostatní ustanovení pominul, aniž zdůvodnil proč. Z odůvodnění rozsudku je zjevné, že se soud s příslušnými ustanoveními územního plánu neseznámil a ponechal bez povšimnutí i další k důkazu navržené listiny. Krajský soud pominul smysl a cíl úprav v ploše ZMK. Zvolil zcela formalistický způsob výkladu a nepřezkoumatelně se ztotožnil se žalobcem.

[22] Shodně s osobou zúčastněnou na řízení I) dále namítá, že krajský soud se nijak nevypořádal s tvrzením, že pojmy „terénní úpravy“ a „změny terénního reliéfu“, „nezbytný rozsah rekultivačních prací“ a „rekultivační práce“ obsažené v územním plánu žalobce jsou neurčité a rozporné. Územní plán nestanovil pro plochu ZMK žádné podmínky prostorového uspořádání ani žádné podmínky ochrany krajinného rázu; ponechal tak zcela na uvážení ve správním řízení, co se rozumí *„nezbytným rozsahem rekultivačních prací“*. Územní plán v dané ploše povoluje změny terénního reliéfu, tedy nepochybně vzhledu prostředí, a to v nezbytném rozsahu rekultivačních prací. V územním plánu není opora pro závěr, že v záměru navrhované terénní úpravy nelze považovat za nezbytný rozsah rekultivačních prací.

[23] Osoba zúčastněná na řízení II) odkazuje též na textovou část odůvodnění územního plánu, část Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, str. 49, dle které jsou zakázány terénní úpravy, které by mohly poškodit tradiční ráz krajiny, tento regulativ se netýká nezbytných zásahů v územích narušených skládkovou činností. Územní plán neuvádí, v čem spočívá charakter území dané lokality Čisovice, jakými vlastnostmi či prvky je tento charakter určen; obdobně to platí o tradičním rázu krajiny. Žalovaný se proto správně

opřel o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ze dne 12. 1. 2015 a o projekt sadových úprav, který je součástí předložené projektové dokumentace. Již ze studie navýšení kopce pro rozhlednu zpracované v říjnu 2012 je zřejmé, že krajinný ráz území nemůže být poškozen. K záměru navýšení kopce vydal již dne 4. 10. 2012 orgán ochrany přírody souhlasné stanovisko.

[24] Osoba zúčastněná na řízení II) navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

II.d) Vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem

[25] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného uvedl, že žalovaný opět namítá nejasnost územního plánu a nepřináší žádný nový závěr, který by zpochybňoval napadený rozsudek. Žalobce odkazuje na § 18 stavebního zákona, podle kterého lze v nezastavěném území umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze v případě, že je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Z územního plánu jasně plyne, že se v předmětné oblasti nemají provádět žádné práce, které podstatně mění vzhled prostředí. V případě terénních úprav jde přesně o takový zásah do daného území. Žalobce má za to, že zakázání terénních úprav v územním plánu není úpravou podrobností, která by náležela do působnosti územního rozhodnutí nebo regulačního plánu (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Ze samotné definice terénních úprav plyne, že jde o podstatný prostředek změny prostředí, který nemůže být nazýván podrobností; jde tedy o úpravu terénu, která spadá do kompetence územního plánu.

[26] Z územního plánu plyne, že terénní práce jsou v daném území zakázány zcela, povoleny jsou pouze rekultivační práce. Je pravda, že územní plán pojem „rekultivační práce“ nevyjasňuje, z jeho celkového smyslu je však zřejmé, že se jedná o drobné zásahy do území mající charakter pouze povrchové úpravy terénu. Územní rozhodnutí má sledovat a naplňovat cíle územního plánování v konkrétních případech; v nyní posuzované věci ale územní rozhodnutí stojí proti cílům územního plánu a bezprecedentně jej obchází. Takové rozhodnutí je nezákonné.

[27] Ke kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I) žalobce uvedl, že setrvává na svém názoru potvrzeném krajským soudem, že pojem terénních úprav lze dovodit ze stavebního zákona a pojem rekultivačních prací je zřejmý ze samotného územního plánu. Jedná se o drobné zásahy do území mající charakter pouze povrchové úpravy terénu a nikoliv úprav, které podstatně mění vzhled prostředí. Osoba zúčastněná na řízení I) vykládá územní plán účelovým způsobem bez širšího kontextu, pokud dovozuje možnost terénních úprav v prostoru bývalé skládky. V ploše bývalé skládky nejsou povoleny terénní úpravy jako takové, ale je zde možné provést pouze nezbytné rekultivační zásahy. Zvýšení terénu o 25 m nelze v žádném případě považovat za nezbytný rekultivační zásah; jedná se nepochybně o další návoz nadbytečného materiálu, který je nutno kvalifikovat jako deponii. Tato skutečnost by však v územním plánu musela být zohledněna samostatnou plochou s rozdílným způsobem využití (v daném případě „Deponie a těžba“).

[28] Ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) žalobce uvedl, že obsahuje obdobné argumenty jako kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I); odkazuje proto na své vyjádření k této kasační stížnosti. Současně žalobce předložil podpisové archy

s podpisy více než 500 občanů obce, kteří s posuzovaným záměrem nesouhlasí. Je tedy zjevné, že žalobce v řízení hájí zájmy drtivé většiny svých občanů.

[29] Žalobce navrhuje kasační stížnosti zamítnout.

II.e) Replika osoby zúčastněné na řízení I) k vyjádření žalobce

[30] Územní plán v dané ploše ZMK povoluje změny terénního reliéfu, tedy vzhledu prostředí, a to v nezbytném rozsahu rekultivačních prací. Územní plán nestanovil pro plochu ZMK žádné podmínky prostorového uspořádání ani ochrany krajinného rázu. Ponechal tak zcela na uvážení správního orgánu, co se rozumí „nezbytným rozsahem rekultivačních prací". K tíži osoby zúčastněné na řízení nemůže jít skutečnost, že žalobce nevyužil zákonných zmocnění upravujících obsah územního plánu.

[31] Podle odst. 6 Regulativů funkčního a prostorového využití (s. 49 odůvodnění, část Komplexní zdůvodnění přijatého řešení) jsou zakázány terénní úpravy, které by mohly tradiční ráz krajiny poškodit. Současně ale územní plán stanoví, že tento regulativ se netýká nezbytných rekultivačních zásahů v územích narušených skládkovou činností.

[32] Navýšení terénu o 25 m není deponií ani skládkou; z projektové dokumentace plyne, že záměrem má být dosaženo konečné úpravy terénu včetně zatravnění a vysazení dřevin v řádu tisíců kusů k plnohodnotnému rekreačně sportovnímu vyžití s turistickými stezkami a rozhlednou.

[33] Otázky narušení krajinného rázu posuzoval příslušný dotčený orgán veřejné správy a shledal, že krajinu i její ráz takové navýšení nepoškozuje. Vyjádření dotčeného orgánu je pro dané správní rozhodování závazné a žalobce je nijak nezpochybnil.

III. Posouzení kasačních stížností

[34] Soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností a dospěl k závěru, že jsou přípustné a projednatelné. Soud se podrobněji zabýval otázkou aktivní legitimace osob zúčastněných na řízení k podání kasační stížnosti.

[35] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

[36] Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

[37] V řízení před krajským soudem vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení společnost T.O.P. společnost s ručením omezeným, které (resp. jejímu zástupci) byl i

rozsudek tohoto soudu doručen. Již se zřetelem k § 102 s. ř. s. nemá soud pochybnosti o tom, že této osobě právo na podání kasační stížnosti přísluší.

[38] Osoba zúčastněná na řízení II) nebyla účastníkem řízení před krajským soudem. Přípisem ze dne 21. 7. 2017 Nejvyššímu správnímu soudu sdělila, že v řízení o kasačních stížnostech proti rozsudku krajského soudu hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a současně sama podala proti rozsudku kasační stížnost. Svou legitimaci k podání kasační stížnosti dovozuje ze skutečnosti, že na základě kupní smlouvy ze dne 25. 4. 2017 s právními účinky zápisu ke dni 26. 4. 2017 (rozhodnutí Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha - západ, č. j. V-5522/2017-210) se stala vlastníkem všech pozemků, kterých se týkají rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného.

[39] Dle soudu společnost APB - Plzeň a. s. splňuje požadavky vymezené v § 34 odst. 1 s. ř. s., aby jí mohlo být přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení a současně i aktivní procesní legitimace k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). Tato společnost může být dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním rozhodnutí správních orgánů i zrušujícím rozsudkem krajského soudu. Současně tato společnost výslovně oznámila, že bude práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. I její kasační stížnost proto může být věcně projednána.

III.a) Relevantní skutkové okolnosti

[40] V nyní projednávané věci vyplývají ze správního spisu následující podstatné skutkové okolnosti, o kterých není mezi stranami sporu.

[41] Při místním šetření konaném dne 4. 1. 2000 na pozemku parc. č. 1037/2 v k. ú. Čisovice stavební úřad zjistil, že osoba zúčastněná na řízení I) bez příslušného povolení navezla na pozemek velké množství teplárenského popílku (do výšky v průměru 4 m), aniž by jej jakkoli zajistila proti větrné či vodní erozi.

[42] Následně (dne 1. 2. 2000) doručila stavebnímu úřadu žádost o povolení terénních úprav „*rekultivace prostoru bývalé kompostárny návozem certifikovaného zemního materiálu*“. Stavební úřad oznámením ze dne 25. 2. 2000, zn. SÚ 255/00, zahájil řízení o odstranění „*terénních úprav – rekultivace*“ na daném pozemku.

[43] Rozhodnutím ze dne 26. 4. 2000, č. j. 255/00, pak stavební úřad osobě zúčastněné na řízení I) nařídil odstranění terénních úprav - rekultivace, neboť s přihlédnutím k záporným stanoviskům orgánů státní správy a vyjádřením účastníků dospěl k závěru, že povolení úprav by bylo v rozporu s veřejným zájmem. Navržený způsob rekultivace pozemku nebylo možno označit jako uvedení pozemku do původního stavu. Jedná se o rozsáhlou terénní úpravu, jejímž smyslem není rekultivace prostoru kompostárny, ale uložení neúměrně velkého množství materiálu. Došlo by k neopodstatněnému zásahu do původní podoby pozemku a ke zbytečnému a nadměrnému zatížení životního prostředí. Žádost o překvalifikování žádosti o povolení terénních úprav na žádost o vydání územního rozhodnutí o využití území stavební úřad zamítl s poukazem na to, že stavba byla již v listopadu roku 1999 zahájena.

[44] Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení I) dne 16. 5. 2000 odvolání, které Okresní úřad Praha - západ rozhodnutím dne 27. 6. 2000 zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 2. 2002, č. j. 28 Ca 290/2000 - 33. Ústavní stížnost brojící proti rozsudku městského soudu Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 18. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 287/02.

[45] Ze správního spisu vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení I) uvedené terénní úpravy dosud neodstranila.

[46] Dne 1. 10. 2014 pak podala osoba zúčastněná na řízení I) žádost o dodatečné povolení stavby *„Relaxační zóna s rozhlednou a cyklostezkami“* na pozemcích parc. č. 1037/9, 1037/4, 1037/2, 1037/11, 1037/6, 1037/7, 1037/1, 1057/5, 1057/3 a 1363/1.

[47] Žádost doplnila dne 7. 11. 2014 tak, že žádá o vydání nového rozhodnutí, neboť ve věci bylo vydáno rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a z důvodu změny územního plánu lze znovu projednat a povolit terénní úpravy na daných pozemcích se zalesněním a stavbou rozhledny.

[48] Stavební úřad oznámením ze dne 12. 11. 2014, č. j. MMpB-SÚ/12764/14-1493/2014-Hři, zahájil řízení o odstranění *„terénních úprav – rekultivace“* na pozemcích parc. č. 1037/6, 1037/7, 1037/11, 1037/2 (EN) a 1055/1 (dle PK). Toto řízení pak přerušil do právní moci rozhodnutí o žádosti osoby zúčastněné na řízení I) o dodatečné povolení terénních úprav a stavby rozhledny.

[49] Oznámením ze dne 19. 1. 2015, č. j. MMpB-SÚ/752/15-1493/2014-Hři, stavební úřad oznámil zahájení řízení o vydání nového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby *„terénních úprav, které tvoří stávající popílek o objemu cca 13.500 m^3 a nové terénní úpravy ze zemin o objemu 520.000 m^3 včetně stavby rozhledny z dřevěné konstrukce výšky 9 m, zpevněných ploch tvořících turistické stezky“* na pozemcích parc. č. 1037/6, 1037/7, 1037/11, st. 785, st. 914, 1037/2 (dle EN), 1055/1 (dle PK), 1055/2 (dle PK), 1057/1 (dle PK), 1057/2 (dle PK), 1057/3 (dle PK) a 1057/4 (dle PK).

[50] Shora již označeným rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015 pak stavební úřad vydal nové rozhodnutí, kterým změnil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 4. 2000, č. j. SÚ 255/00, o nařízení odstranění terénních úprav tak, že se vydává dodatečné povolení *„terénních úprav, které tvoří stávající popílek o objemu cca 13.500 m^3 a nové terénní úpravy ze zemin o objemu 520.000 m^3 včetně stavby rozhledny z dřevěné konstrukce výšky 9 metrů ‚a zpevněných ploch tvořící turistické stezky“*. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedl, že byly splněny podmínky pro vydání nového rozhodnutí, neboť od doby vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby došlo ke změně funkčního využití území bývalé kompostárny, na kterém jsou stávající terénní úpravy (teplárenský popílek) umístěny, a ke změně stanovisek dotčených orgánů. Navrhované terénní úpravy, které spočívají v navezení zemin, jsou v souladu s územním plánem, neboť záměr je situován do plochy zeleně městské a krajinné a provedení uvedených terénních úprav a stavby je v souladu s hlavním přípustným a podmíněně přípustným funkčním využitím tohoto území.

[51] Následoval procesní vývoj popsaný v části I. tohoto rozsudku.

III.b) Věcné posouzení

[52] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda napadený rozsudek krajského soudu není zatížen vadami, ke kterým je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[53] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena (*zvýraznění doplněno soudem*).

[54] Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení o zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

[55] Podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 30. 6. 2006 (dále jen „starý stavební zákon“), stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

[56] Podle § 101 písm. b) správního řádu provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.

[57] Nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu představuje nové posouzení již pravomocně rozhodnutých věcí; nové rozhodnutí je možno vydat pouze z důvodů, které jsou stanoveny v § 101 správního řádu, případně v dalších zákonech [srov. § 101 písm. e) správního řádu].

[58] Ze shora podané rekapitulace podstatných skutkových okolností nyní projednávané věci je na první pohled zřejmé (a mezi stranami o tom není sporu), že v průběhu původního řízení o odstranění terénních úprav, z něhož vzešlo rozhodnutí o nařízení odstranění terénních úprav – rekultivace ze dne 26. 4. 2000, č. j. 255/00, osoba zúčastněná na řízení I) nepodala žádost o dodatečné povolení stavby ve smyslu § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona. Řízení o odstranění terénních úprav vedené z úřední povinnosti tedy bylo pravomocně ukončeno nařízením odstranění terénních úprav, aniž by v rámci tohoto řízení byla vznesena žádost o jejich dodatečné povolení.

[59] Stavební úřad pak toto rozhodnutí v novém řízení podle § 101 písm. b) správního řádu změnil tak, že povolil stávající a nové terénní úpravy. Již z konfrontace těchto skutkových okolností je bez dalšího zjevné, že nebyly dány zákonné podmínky pro postup stavebního úřadu dle tohoto ustanovení, neboť ve věci neexistovala žádost, která byla pravomocně zamítnuta, a které by bylo možno v novém řízení vyhovět. Předmětem nového řízení byla změna rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení vedeném *ex officio* a v takovém případě není možno podle § 101 písm. b) správního řádu postupovat.

[60] Soud si je vědom, že dle § 102 odst. 3 správního řádu lze nové řízení podle § 101 zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Již z jazykového výkladu § 101 písm. b) správního řádu je však bez pochyb seznatelné, že § 102 odst. 3 se zde uplatní pouze jednosměrně, tedy v tom smyslu, že nové řízení lze zahájit a vydat v něm rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu i z moci úřední, přestože původní rozhodnutí bylo zahájeno na žádost. Nemůže však nastat situace, kdy by bylo vydáno nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu, ačkoli původní řízení bylo zahájeno *ex officio*, neboť by absentovala základní podmínka existence dříve zamítnuté žádosti umožňující takové řízení vůbec vést.

[61] I kdyby v nyní souzené věci soud odhlédl od skutečnosti, že pro vedení nového řízení nebyla splněna podmínka existence dřívější zamítnuté žádosti o dodatečné povolení terénních úprav, nemohlo by rozhodnutí stavebního úřadu obstát ani z dalšího důvodu, který je natolik závažný, že k němu soud musí přihlédnout z úřední povinnosti. Jak totiž vyplývá z § 129 odst. 1 a 2 stavebního zákona, dodatečně povolit lze pouze takovou stavbu, která je prováděná nebo již byla provedena. V nyní souzené věci však stavební úřad rozhodl zčásti o dodatečném povolení již realizovaných úprav, současně však dodatečně povolil terénní úpravy značného rozsahu, které dosud realizovány nebyly, a to vše společně se stavbou rozhledny o výšce 9 m a sítě turistických stezek. Stavební úřad měl žádost osoby zúčastněné na řízení I) posoudit jako žádost o vydání územního rozhodnutí se všemi důsledky pro to plynoucími. Stavební úřad tedy řízení o dodatečném povolení stavby vedl o „terénních úpravách“, které ovšem s ohledem na § 129 odst. 1 a 2 stavebního zákona vůbec nemohly být předmětem takového řízení.

[62] Lze tedy shrnout, že žádost osoby zúčastněné na řízení I) o dodatečné povolení terénních úprav byla na první pohled a bez dalšího zjišťování či dokazování (tj. bez dokazování týkajícího se meritorního posuzování žádosti, nikoli ověřování splnění základních procesních podmínek pro vedení řízení) nepřípustná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 – 55, publ. pod č. 1633/2008 Sb. NSS). Správní orgány tedy měly postupovat podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu a řízení o této žádosti zastavit. Pokud žalobce v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítal vady řízení uvedené ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., krajský soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, č. 272/2004 Sb. NSS). Věcné rozhodování správních orgánů o zjevně právně nepřípustné žádosti představuje natolik závažné porušení procesních předpisů správním orgánem, že krajský soud byl dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *ex offo* povinen zrušit rozhodnutí žalovaného pro vady řízení (případně zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s.; srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015 - 33). Jelikož tak krajský soud neučinil, zatížil tím napadený rozsudek vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy vadou, k níž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[63] S ohledem na výše uvedené, tedy na skutečnost, že řízení o dodatečném povolení stavby vůbec nemělo být vedeno, nepřezkoumával již soud rozsudek krajského soudu v intencích uplatněných kasačních námitek, neboť otázka souladu záměru s územním plánem žalobce je za dané procesní situace zcela bezpředmětná.

IV. Závěr a náklady řízení

[64] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozsudek napadený kasačními stížnostmi je zatížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto jej zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení správních rozhodnutí vydaných v prvním i v druhém stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Tento názor lze shrnout tak, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro vedení nového řízení o dodatečném povolení terénních úprav podle § 101 písm. b) správního řádu; žádost o zahájení takového řízení byla zjevně nepřípustná a stavební úřad měl řízení o ní zastavit.

[65] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat žalobce, neboť ten v průběhu celého řízení zastával

procesní pozici, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů; naopak žalovaný a osoby zúčastněné na řízení měli v řízení shodný zájem, kterým bylo zachování rozhodnutí správních orgánů, kterého se ostatně domáhali též svými kasačními stížnostmi.

[66] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkům řízení, kteří úspěch ve věci neměli.

[67] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají jednak v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 4.000 Kč, a jednak v odměně advokáta. Ta je tvořena odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby, § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí v dané věci 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). V řízení o žalobě jde tedy celkem o 10.800 Kč. Vzhledem k tomu, že účastníkem řízení o žalobě byl toliko žalovaný (osoby zúčastněné na řízení nikoli; srov. § 33 odst. 1 s. ř. s.), má žalobce právo na náhradu těchto nákladů pouze vůči žalovanému. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že krajský soud již ve svém rozsudku o náhradě těchto nákladů rozhodl (výrok II.); pokud již tedy žalovaný tyto náklady žalobci uhradil, nemusí tak již na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu opětovně činit. Pokud nikoli, je povinen tak učinit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce.

[68] V řízení o kasační stížnosti zástupce žalobce učinil dva úkony právní služby (dvě vyjádření ke kasačním stížnostem) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za které mu přísluší odměna v částce 6.800 Kč (2 x 3.100 Kč + 2 x 300 Kč). Za třetí úkon [vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II)] soud zástupci žalobce odměnu nepřiznal, neboť toto vyjádření pouze odkazovalo na obsah předcházejícího podání. V řízení o kasační stížnosti již byly osoby zúčastněné na řízení účastníky řízení, neboť podaly kasační stížnost. Žalobce tak má právo na náhradu nákladů jak vůči nim, tak vůči žalovanému. Z rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 8/2011 – 145, pak vyplývá, že stojí-li na straně, která neměla ve věci úspěch, více účastníků, nesou tito účastníci povinnost k náhradě nákladů řízení rovným dílem.

[69] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení jsou proto povinni žalobci uhradit náklady řízení o kasační stížnosti ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to každý ve výši 2.267 Kč (6.800 Kč/3) k rukám žalobcova zástupce.

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

V Brně dne 11. ledna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu