



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Olgy Stránské v právní věci **žalobců: a) A. s.r.o.**, se sídlem x, **b) I. E. V.**, bytem x a **c) D. K.**, bytem x, společně zastoupených JUDr. Františkem Rytinou, advokátem se sídlem Mostní 73, Kolín, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: J. F.**, se sídlem x, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. SZ 075448/2013/KUSK REG/Vo, č. j. 115327/2013/KUSK,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. SZ 075448/2013/KUSK REG/Vo, č. j. 115327/2013/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Hostivice, stavebního úřadu, ze dne 31. 1. 2013, sp. zn. S-SÚ-0236/03-Ga, č. j. SÚ-15053/4/10-Bu, se z r u š u j í a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobcům na nákladech řízení k rukám jejich zástupce, JUDr. Františka Rytiny, advokáta, částku ve výši 42.210 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Společnou žalobou ze dne 2. 9. 2013 se žalobci domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo na základě odvolání žalobců zčásti změněno, věcně však potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Hostivice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne ze dne 31. 1. 2013, sp. zn. S-SÚ-0236/03-Ga, č. j. SÚ-15053/4/40-Bu (jehož zrušení se žalobci rovněž domáhají), jímž bylo podle § 139 odst. 1 zákona č. 183/2006

Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „stavební zákon z roku 2006“) nařízeno osobě zúčastněné, aby na svůj náklad provedla nezbytná opatření a úpravy na terénních úpravách nacházejících se na pozemcích parc. č. xx v k. ú. Chrášťany u Prahy a parc. č. xx v k. ú. Chýně, pro které bylo vydáno rozhodnutí Městského národního výboru Hostivice ze dne 16. 8. 1988, č. j. SU-4078/88-Na (dále jen „územní rozhodnutí z roku 1988“). Změna provedená žalobou napadeným rozhodnutím spočívala pouze v tom, že žalovaný do výroku prvoinstančního rozhodnutí doplnil odkaz na ustanovení § 137 odst. 1 a 2 a § 139 odst. 1 stavebního zákona. Věcně však rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Žalobci uvedli, že prováděním terénních úprav nařízených napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím stavebního úřadu jsou dotčeny i pozemky v jejich vlastnictví. Osoba zúčastněná provádějící tyto úpravy vlastníkem dotčených pozemků není, a proto ani nemůže být jakkoli oprávněna z územního rozhodnutí z roku 1988, ani se na ni nemůže vztahovat povinnost provádět udržovací práce podle § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Územní rozhodnutí z roku 1988 navíc mělo jen dočasnou platnost, a to dva roky od právní moci. Ve vztahu k pozemkům parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy pak podrobněji vysvětlili, že jejich vlastníkem se stal žalobce a) na základě kupní smlouvy uzavřené s předchozím vlastníkem, který tyto pozemky nabyl v restituci v roce 2005. Do té doby bylo možno s těmito pozemky hospodařit pouze na základě smlouvy uzavřené s Pozemkovým fondem, který ale nikdy neudělil souhlas s prováděním terénních úprav, jak má vyplývat z jeho dopisů ze dne 5. 3. 1996 a 20. 3. 2006. Nařízení nezbytných úprav na pozemku či stavbě tedy bylo možno uložit pouze státu coby vlastníkově dotčených pozemků či stavby, nikoliv osobě zúčastněné. V souvislosti s tím žalobci označili za neplatnou smlouvu o převodu práv a povinností uzavřenou dne 27. 6. 2003 mezi osobou zúčastněnou a společností A. – zájmové sdružení, se sídlem x (dále jen „A.“). A. totiž nikdy nebyla adresátem územního rozhodnutí z roku 1988, a navíc oprávnění udělená tímto rozhodnutím zákon neumožňuje převést bez vlastnického práva k pozemku nebo stavbě. Územní rozhodnutí z roku 1988 i smlouva mezi A. a osobou zúčastněnou se vztahují na pozemek parc. č. x, který je lokalizován do neexistujícího území „ku Chrášťany“, a jen z tohoto hlediska jsou podle žalobců územní rozhodnutí z roku 1988 i zmiňovaná smlouva neurčité, nesrozumitelné a od počátku neplatné. Žalobci rovněž namítali, že rozhodnutím stavebního úřadu byly nařízeny terénní úpravy na pozemku parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy, který však nebyl nikdy součástí původního pozemku parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy, ani pozemku parc. č. x, v k. ú. Chýně. Žalobci dále zmínili, že terénní úpravy byly osobě zúčastněné poprvé nařizovány již rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004, č. j. SU-0236/3/03, přičemž proti tomuto rozhodnutí se žalobce a) odvolal a následně napadl správní žalobou. Ta vyústila ve vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 9 As 18/2010 - 22. V návaznosti na něj pak žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004 zrušil. V řízení, ze kterého vzešlo nyní napadené rozhodnutí, přitom žalovaný ani stavební úřad vůbec nevzali na zřetel závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. V průběhu shora uváděných soudních a správních řízení přitom osoba zúčastněná navázela na dotčené pozemky o rozloze cca 20 hektarů navážku v množství cca 4 miliony kubíků, což se žalobci snažili doložit fakturou,

kterou osoba zúčastněná dne 23. 4. 2007 vystavila za složení materiálu svému odběrateli. Podle názoru žalobců tak činnost vyvíjená na předmětných pozemcích nemá nic společného s rekultivací. Osoba zúčastněná se ostatně během 10 let o žádnou rekultivaci nikdy ani nepokoušela, jen vždy navážela odpadovou zeminu, přitom nedodržovala podmínky stanovené předchozím rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004. Nadlimitní navýšení bylo již dříve namítáno, avšak správní orgány tyto výhrady odmítly s poukazem na ztrátu příslušného plánu ze spisové dokumentace. K posléze předložené kopii tohoto plánu nepřihlédly. Z výše uvedených důvodů proto žalobci navrhli zrušit rozhodnutí žalovaného a společně s ním i předcházející prvoinstanční rozhodnutí stavebního úřadu.

Žalobci v žalobě označili za účastníka řízení vedle žalovaného také stavební úřad. K tomu soud poznamenává, že v řízení jednal pouze s žalovaným, jak mu ukládá ustanovení § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Žalobce a) se samostatným návrhem ze dne 29. 10. 2013 domáhal vydání předběžného opatření podle § 38 s. ř. s., jímž by bylo osobě zúčastněné uloženo zdržet se užívání pozemků parc. č. x v k. ú. Chrášťany a rovněž zdržet se udělení svého souhlasu jiným osobám k užívání těchto pozemků. Zdejší soud však návrhu na vydání předběžného opatření nevyhověl a usnesením ze dne 23. 1. 2014, č. j. 47 A 26/2013 - 20 jej zamítl. Žalobce a) k návrhu připojil vedle důkazů navržených v žalobě též odpovědi veřejného ochránce práv na stížnosti vlastníků dotčených pozemků včetně jeho závěrečného stanoviska ze dne 15. 3. 2013, jehož závěry podpůrně argumentoval též ve vztahu k věci samé.

Žalovaný reagoval na podanou žalobu vyjádřením ze dne 18. 4. 2014. Předně se neztotožnil s názorem žalobců, že územní rozhodnutí z roku 1988 již pozbylo platnosti. Připomněl, že dvouletá platnost tohoto rozhodnutí byla konstruována tak, že rozhodnutí nepozbyde platnosti, jestliže ve lhůtě dvou let bude započato s využitím území pro daný účel. Již v roce 1988 přitom bylo započato s navážením materiálu, což má podle žalovaného dokládat korespondence s Občanským fórem Chýně. Tím tedy došlo ke splnění podmínky, díky níž je územní rozhodnutí z roku 1988 i nadále platné. Žalovaný poté rozváděl úvahy, kdy je možno stavebníkovi nařídit nezbytné úpravy skládky na cizích pozemcích. Za stěžejní kritérium přitom považoval rozlišení, zda stavba tělesa skládky je věcí v právním slova smyslu, a to věcí movitou, která se nezapisuje do katastru nemovitostí, anebo zda se jedná pouze o součást, resp. vlastnost či způsob využití pozemků, na kterých se skládka nachází. Posouzení této otázky pak závisí na individuálních okolnostech případu, k čemuž žalovaný odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1305/96. Z toho vyvodil, že pokud všechna práva a povinnosti vážící se k územnímu rozhodnutí z roku 1988 byla převedena na jinou osobu, je tato osoba ve smyslu § 137 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2006 v pozici stavebníka, neboť nelze považovat za spravedlivé, aby účinky nařízení dopadly na vlastníky pozemků, kterým z územního rozhodnutí žádné povinnosti nevznikly. Žalovaný dále připomněl, že přílohou územního rozhodnutí z roku 1988 je situační výkres dočasného a trvalého záboru v měřítku 1:1000, na kterém je patrné, že terénní úpravy zasahují i na pozemek parc. č. x v k. ú. Chrášťany, ze kterého později vznikl pozemek parc. č. x. Zkrácené označení „Chrášťany“ namísto „Chrášťany u Prahy“ žalovaný považuje

pouze za formální vadu. Skutečnost, že osoba zúčastněná v minulosti protiprávně navázela na dotčené pozemky materiál, nemá podle žalovaného vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

Osoba zúčastněná svým podáním ze dne 17. 2. 2014 soudu oznámila, že hodlá v řízení uplatňovat práva ve smyslu § 34 s. ř. s., nicméně k věci samé žádné vyjádření nepřipojila.

K vyjádření žalovaného podali žalobci dne 20. 6. 2014 společnou repliku, v níž označili argumentaci žalovaného za nesprávnou a zavádějící. Opět zdůraznili, že osoba zúčastněná nemá právní titul k zavázání dotčených pozemků, neboť práva k těmto pozemkům na ni nikdy nepřešla. Není proto zřejmé, z čeho žalovaný odvozuje převod práv mezi JZD Chýně, společností A. a osobou zúčastněnou. Dovožovat platnost územního rozhodnutí z roku 1988 na základě korespondence s Občanským fórem, v němž se zmiňuje navázení zeminy, žalobci považují za absurdní, neboť zmiňované rozhodnutí se vztahovalo na biologickou rekultivaci skládky Chýně, tedy nikoliv pouze na navázení zeminy, ale jednalo se o celou řadu opatření směřujících k rekultivaci. V dalších částech repliky žalobci v zásadě zopakovali klíčová tvrzení uváděná již v žalobě.

Žalobce a) poté ještě samostatným podáním ze dne 16. 7. 2014 reagoval na vyjádření žalovaného vlastní replikou. Popsal, že územní rozhodnutí z roku 1988 bylo vydáno primárně za účelem zlepšení úrodnosti půdy a zabránění erozi na dotčených pozemcích, avšak někdejší JZD Chýně namísto toho začalo ve velkém těžit písek a do vyhloubených jam ukládat odpad, což pro něj byla lukrativní činnost, ve které pokračovalo až do svého zrušení v konkurzu v roce 1992. V roce 2004 pak stavební úřad povolil osobě zúčastněné terénní úpravy z důvodu rekultivace skládky, avšak osoba zúčastněná nechala na dotčené pozemky od roku 2005 navozit tolik materiálu, že tím došlo k navýšení terénu zhruba o 20 metrů oproti původním pozemkům. Žalobce a) se následně ohradil proti tvrzení žalovaného, že by osoba zúčastněná prováděla nějakou prospěšnou činnost, kterou by jinak museli provádět ostatní vlastníci.

V dalším samostatném podání ze dne 13. 5. 2015 pak žalobce a) poukázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, č. j. 28 Co 886/2007 - 188, kterým byl potvrzen rozsudek Okresního soudu Praha – západ ze dne 11. 4. 2007, č. j. 4 C 119/2006 - 150. Podle žalobce a) z těchto rozsudků vyplývá, že smlouva ze dne 27. 6. 2003 uzavřená mezi A. a osobou zúčastněnou je neplatná. Žalobce a) v tomto podání rovněž poukázal na medializaci projednávané věci a připojil související odkaz na reportáž České televize.

Z předloženého správního spisu zjistil Krajský soud v Praze následující relevantní skutečnosti:

Dne 16. 8. 1988 vydal Městský národní výbor Hostivice pod č. j. SÚ-478/88-Nr rozhodnutí o využití území podle § 32 odst. 1 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Z obsahu tohoto územního rozhodnutí vyplývá, že bylo vydáno na žádost JZD Chýně, přičemž schválené využití území mělo spočívat v provedení terénních úprav na pozemcích parc. č. x v k. ú. Chrášťany a parc. č. x v k. ú. Chýně a následné rekultivaci těchto pozemků spočívající ve výsadbě zeleně. Jak dále plyne z podmínek rozhodnutí z roku 1988, terénní úpravy měly být prováděny formou navážky

a svahování materiálu, který svým složením vyloučí možné znečištění okolního prostředí (v průběhu navazujících řízení byla tato činnost účastníky obvykle zkráceně označována jako „navážka“). Na počátku devadesátých let pak byly k Městskému národnímu výboru Hostivice (t. č. vykonávajícího působnost stavebního úřadu) zasílány stížnosti Občanského fóra Chýně na nadměrné znečištění okolí v důsledku způsobu provádění stavebních úprav. Následovala série šetření prováděných orgány stavebního a báňského dozoru, při nichž bylo zjištěno, že navážený materiál obsahoval též odpady (v souvislosti s tím se o terénních úpravách začalo hovořit jako o „skládce“). Z písemností dozorčích orgánů dále vyplývá, že od roku 1991 bylo v dané věci jednáno s právním nástupcem JZD Chýně, jímž se stala A.(v období 1991-1992 vystupující pod firmou Generální ředitelství A. a. s., v období 1992-1995 pod firmou Sdružení akciových společností A. a. s., od 13. 4. 1995 pak pod svou současnou firmou A. - zájmové sdružení). A. během první poloviny devadesátých let usilovala o znovuzahájení terénních prací, jež nazývala jako „rekultivační skládka“ (v souvislosti s tím si nelze nevšimnout, že osoba zúčastněná tehdy figurovala jako odpovědný pracovník této společnosti – viz provozní řád rekultivační skládky připojený k žádosti o změnu územního rozhodnutí z roku 1988). Dne 27. 2. 1995 uzavřela A. (t. č. pod firmou Sdružení akciových společností A. a. s.) smlouvu o dílo se společností Sdružení E., za niž tehdy jednala také osoba zúčastněná. Předmětem této smlouvy bylo provedení stavebních prací na „rekultivační skládce“ společností Sdružení E. jakožto zhotovitelem pro A. coby objednatele. Dodatkem č. 1 ze dne 28. 6. 1995 byla tato smlouva změněna tak, že na straně zhotovitele vystupovala společnost x&x stavební a obchodní společnost, spol. s. r. o. (dále jen „x&x“), jejímž jednatelem byla taktéž osoba zúčastněná. Dále pak mezi lety 1995 a 2003 probíhala řada řízení, v rámci nichž se A. nebo její smluvní partner x&x pro sebe snažili získat povolení k provádění terénních prací (resp. k zavážení pozemků, provozu skládky...), proti čemuž brojila řada osob, zejména vlastníků okolních pozemků. Povolení udělovaná rozhodnutími stavebního úřadu byla na základě odvolání dotčených vlastníků opakovaně rušena rozhodnutími Okresního úřadu Praha – západ. V mezidobí probíhaly též série řízení o odstranění skládky (navezené zeminy) a o správních deliktech.

Dne 27. 6. 2003 uzavřela A. smlouvu s osobou zúčastněnou nazvanou jako „smlouva o převodu práv a povinností“. Z obsahu této smlouvy vyplývá, že byla uzavřena v návaznosti na prohlášení konkurzu na A. a vyloučení rekultivační skládky z majetkové podstaty, přičemž vůlí smluvních stran bylo převést na osobou zúčastněnou (coby nabyvatele) práva a povinnosti, která pro A.(coby převodce) plynula z územního rozhodnutí z roku 1988 a ze smluv o dílo uzavřených na provedení terénních prací. S poukazem na tuto smlouvu zaslala osoba zúčastněná stavebnímu úřadu dne 25. 6. 2004 podání nazvané „žádost o schválení projektu rekultivace území terénních úprav“. Stavební úřad poté zahájil řízení ukončené vydáním rozhodnutí ze dne 4. 10. 2004, č. j. SÚ-0236/3/03-Ga, kterým osobě zúčastněné podle § 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 nařídil provedení terénních úprav na pozemcích parc. č.x v k. ú. Chrástřany a parc. č. x v k. ú. Chýně. Toto rozhodnutí později žalobce a) neúspěšně napadl odvoláním a poté i správní žalobou u Městského soudu v Praze. Podařilo se mu uspět až u Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2013, č. j. 9 As 18/2010 - 122 dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004 nebylo řádně oznámeno.

Na tomto místě je důležité poznamenat, že paralelně se shora specifikovanými řízeními probíhalo též občanskoprávní soudní řízení o žalobě žalobce a), který se domáhal, aby osobě zúčastněné a jejímu smluvnímu partnerovi, společnosti E.M. CZ s. r. o., byla uložena povinnost zdržet se užívání pozemků ve vlastnictví žalobce a) a odstranit z nich veškerou navážku nad hranici původního terénu. Okresní soud Praha - západ rozsudkem ze dne 11. 4. 2007, č. j. 4 C 119/2006 - 150, ve vztahu k osobě zúčastněné žalobu zamítl, neboť shledal, že je k provádění činnosti oprávněná na základě rozhodnutí správního orgánu, jehož správnost však okresní soud nemohl z hlediska civilní jurisdikce přezkoumávat. Ve vztahu ke společnosti E.M. CZ s. r. o. však žalobě zčásti vyhověl, neboť dospěl k závěru, že tato společnost odvozuje své oprávnění na základě smluvní dohody o převodu práv plynoucích z rozhodnutí správního orgánu, která je ale neplatná, neboť veřejná práva nejsou na rozdíl od práv soukromých volně převoditelná. Krajský soud v Praze jakožto soud odvolací svým rozsudkem ze dne 29. 1. 2008, č. j. 28 Co 886/2007 - 188 (*pozn: v uvedené věci rozhodoval krajský soud z pozice soudu občanskoprávního; nikoliv z pozice soudu správního jako nyní*) závěry shora zmiňovaného rozsudku Okresního soudu Praha - západ potvrdil. Z uvedených rozsudků je pro nyní projednávanou věc podstatné, že se oba civilní soudy zabývaly otázkou platnosti smluvního převodu práv ze správního rozhodnutí a dovodily jejich neplatnost (*k tomu podrobněji viz níže*).

Žalovaný pak pokračoval v řízení navazujícím na rozsudek Městského soudu v Praze vydaným v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2013, č. j. 9 As 18/2010 - 122, týkající se nedostatečného oznámení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004. Žalovaný, vázán právním názorem správních soudů, svým rozhodnutím ze dne 16. 11. 2010, č. j. 200146/2010/KUSK, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004. Stavební úřad následně vedl nové řízení o nařízení nezbytných úprav, které ukončil dne 31. 1. 2013 vydáním rozhodnutí pod č. j. SÚ-15053/4/10-Bu, jímž osobě zúčastněné nařídil, aby na svůj náklad provedla na dosavadních terénních úpravách nacházejících se na pozemcích parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy a parc. č. x a xv k. ú. Chýně, nezbytná nápravná opatření a úpravy, jež spočívaly v dalších terénních úpravách specifikovaných podmínkami rozhodnutí. Stavební úřad ve výroku zdůraznil, že pro výše dotčené pozemky bylo vydáno územní rozhodnutí z roku 1988. Vznesené námitky vlastníků pozemků dotčených stavebními úpravami, mezi nimiž byli též žalobce a) a žalobce b), stavební úřad zamítl s odůvodněním, že pozemky těchto vlastníků jsou v územních plánech obcí Chrášťany a Chýně vedeny jako veřejně prospěšné stavby rekultivace skládky, přičemž vlastník pozemku vedeného územním plánem jako veřejně prospěšná stavba musí strpět stavbu – terénní úpravy na vlastním pozemku. Proti tomuto rozhodnutí podal každý z žalobců samostatné odvolání. Žalobce a) v něm namítal především neplatnost územního rozhodnutí z roku 1988 a neplatnost smlouvy mezi osobou zúčastněnou a A. ze dne 27. 6. 2003, žalobce b) a žalobkyně c) argumentovali především absencí souhlasu vlastníků pozemků dotčených terénními úpravami. Žalovaný odvoláním napadené rozhodnutí (po shora popsané dílčí změně) potvrdil. Vyšel z úvahy, že s výkonem územního rozhodnutí z roku 1988 bylo započato, proto jeho platnost nezanikla, přičemž v případě převodu práv a povinností vázaných na toto územní rozhodnutí na osobu zúčastněnou se tato osoba dostává do pozice stavebníka, jemuž jedinému je možno nařídit nezbytné úpravy ve smyslu § 137 stavebního

zákona z roku 2006, neboť nelze považovat za spravedlivé, aby účinky nařízení dopadly na vlastníky pozemků, kterým z územního rozhodnutí žádné povinnosti nevznikly. Toto rozhodnutí žalovaného je nyní napadáno společnou žalobou.

Z katastru nemovitostí soud dále ověřil, že žalobce a) je vlastníkem pozemků parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy, žalobkyně c) je vlastníkem pozemků parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy, a konečně žalobce b) je spoluvlastníkem pozemků parc. č. x a x v k. ú. Chrášťany u Prahy s podílem ve výši $\frac{1}{2}$ u obou pozemků. Mezi účastníky není sporu, že tyto pozemky vznikly v minulosti rozdělením původního pozemku parc. č. x v k. ú. Chrášťany u Prahy. Účastníci rovněž nečiní sporným, že v minulosti došlo v rámci terénních úprav k zavezení výše uvedených pozemků zeminou, přičemž takto vznikající zavážení účastníci často shodně označují jako „skládku“ *[byť se samozřejmě nejedná o skládku ve smyslu § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech]*. Jádrem sporu však spočívá v tom, zda osobě zúčastněné bylo oprávněno povoleno pokračovat ve vytváření této tzv. „skládky“ či nikoliv.

Krajský soud v Praze se již nezabýval důkazy předloženými ze strany žalobců (tj. dopisy Pozemkového úřadu, potvrzením katastrálního úřadu, fakturou vystavenou osobou zúčastněnou za odvoz materiálu, stanoviskem veřejného ochránce práv, reportáží České televize atd.), neboť skutečnosti zjištěné ze správních spisů a evidence katastru nemovitostí samy o sobě svědčí důvodnosti žaloby a ve věci lze rozhodnout bez nařízení jednání *[§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]*.

Nejprve je třeba vyjasnit, podle jaké právní úpravy mělo být v řízení správně postupováno. Řízení, z něhož napadené rozhodnutí žalovaného vzešlo, totiž bylo vedeno v rámci nového projednání věci po zrušení předchozího rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2004 v návaznosti na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2013. Přestože rozhodnutí ze dne 4. 10. 2004 nabylo právní moci, po jeho zrušení došlo k „obživnutí“ původního řízení z roku 2004, na které je třeba až do vydání nového rozhodnutí v roce 2013 nahlížet jako na neukončené řízení. Dle § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 přitom platí, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou případů uvedených pod písm. a) až d) tohoto ustanovení. Protože řízení o nařízení nezbytných úprav ani řízení o údržbě stavby do těchto výjimek nespádají, bylo třeba řízení o nich dokončit podle původní právní úpravy, tedy podle stavebního zákona z roku 1976 *(k aplikaci nového a starého stavebního zákona po zrušení rozhodnutí vydaného podle dosavadní právní úpravy srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. I As 79/2008 - 128)*. To je podstatný rozdíl oproti podpůrnému použití obecných předpisů o správním řízení, kdy ustanovení § 179 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“) výslovně stanoví, že bylo-li řízení pravomocně ukončeno před účinností tohoto zákona (tj. správního řádu z roku 2004), postupuje se v případě vydání nového rozhodnutí podle tohoto zákona (správního řádu z roku 2004), a nikoliv podle dosavadního zákona č. 71/1967, správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „správní řád z roku 1967“). Ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004 tedy řeší pouze kolizi mezi novým a starým správním řádem, nikoliv kolizi zvláštních právních předpisů, které mají vlastní přechodná ustanovení. Žalovaný i stavební úřad proto při

vydávání nového rozhodnutí sice správně postupovali podle správního řádu z roku 2004, nicméně v případě aplikace stavebních předpisů již nesprávně odkazovali na stavební zákon z roku 2006, neboť správně mělo být postupováno podle stavebního zákona z roku 1976. Toto pochybení by samo o sobě ještě nemuselo představovat důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, pokud by bylo možno dovodit, že výrok napadeného rozhodnutí by v případě aplikace stavebního zákona z roku 2006 byl stejný jako v případě aplikace stavebního zákona z roku 1976 (*srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59, dostupný na www.nssoud.cz*). V tomto případě však došlo ještě k dalším, podstatně závažnějším pochybením.

Rozhodnutím žalovaného (ve spojitosti s prvoinstančním rozhodnutím stavebního úřadu) je osobě zúčastněné nařizováno provedení nezbytných nápravných opatření a úprav na dosavadních terénních úpravách s odkazem na § 137 odst. 1 a 2 a § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Věcně se tedy jedná o nařízení nezbytných úprav v kombinaci s nařízením údržby stavby, což jsou instituty stavebního dozoru, které podle původní právní úpravy (podle níž mělo být v řízení správně postupováno) byly zakotveny v ustanoveních § 86 a § 87 stavebního zákona z roku 1976. Pro nyní projednávanou věc přitom není ani tak podstatná odlišnost těchto institutů, jako to, komu lze povinnosti z nich plynoucí ukládat. Podle § 86 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 lze povinnost řádné údržby stavby nařídít pouze vlastníkově stavby (stejně je tomu i podle nové právní úpravy dle § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 lze provedení stavebních úprav nařídít vlastníku stavby nebo na stavebním pozemku vlastníku tohoto pozemku (nová právní úprava podle § 139 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 pak ještě uvádí vlastníka zastavěného stavebního pozemku). Z uvedeného je zjevné, že nařízení nezbytných úprav stejně jako údržby stavby lze uložit pouze osobě, která ve vztahu k objektu (pozemek nebo stavba), jehož se nezbytné úpravy nebo údržba týkají, disponuje vlastnickým právem. V tomto případě ale byly nezbytné úpravy a údržba nařízeny osobě zúčastněné, která ale není vlastníkem žádných pozemků, na kterých se mají úpravy a údržba provádět. Tyto pozemky jsou ve vlastnictví (popř. podílovém spoluvlastnictví) jiných osob, a to jednak žalobců, ale též dalších subjektů odlišných od osoby zúčastněné. Je tedy zcela očividné, že došlo k nařízení nezbytných úprav a údržby na cizích pozemcích. Žalovaný si byl této skutečnosti zjevně vědom, ale vypořádal se s ní nedostatečně a nesprávně. V odůvodnění svého rozhodnutí (a poté i ve vyjádření k žalobě) sice obsáhle rozváděl, proč je při nařízení nezbytných úprav na cizích pozemcích stěžejní rozlišit, zda těleso skládky je samostatnou věcí anebo součástí pozemku, navzdory tomu však o svých úvahách neučinil prakticky žádný konkrétní závěr. Zda a proč se přiklání k té či oné variantě již žalovaný neuvedl. Důvod, proč byly nezbytné úpravy a údržba nařízeny osobě zúčastněné, žalovaný opřel v zásadě jen o to, že na osobu zúčastněnou přešla práva a povinnosti plynoucí z územního rozhodnutí z roku 1988. Tato úvaha je však zcela nepřipadná.

Předně nelze souhlasit s názorem správních orgánů, že by na osobu zúčastněnou přešla jakákoliv práva a povinnosti z územního rozhodnutí z roku 1988. Práva a povinnosti plynoucí z územního rozhodnutí jsou konstituována stavebním úřadem coby orgánem veřejné moci, a proto je zcela vyloučeno, aby k jejich převedení došlo jen na základě soukromoprávního ujednání. V tomto ohledu je třeba poukázat na závěry rozsudku Okresního soudu Praha –

západ ze dne 11. 4. 2007, č. j. 4 C 119/2006 - 150 ve spojení s navazujícím rozsudkem Krajského soudu v Praze (*jakožto soudu občanskoprávního*) ze dne 29. 1. 2008, č. j. 28 Co 886/2007 - 188, které se v souvislosti s touto věcí zabývaly otázkou platnosti smluvního převodu práv ze správního rozhodnutí (viz výše). Zdejší soud rozhodující z pozice soudu správního z výše uvedených rozsudků civilních soudů vychází (§ 52 odst. 2 věta druhá s. ř. s.) a pro účely nyní projednávané věci plně přebírá tento v nich vyslovený závěr: V řízeních před stavebními úřady (stejně jako před jinými orgány veřejné moci) neplatí dispozitivní zásada soukromého práva, kdy účastníkům soukromoprávních vztahů je umožněno upravit si svá práva a povinnosti odchýlně od zákona [srov. § 2 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“) či § 263 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, účinných do 31. 12. 2013; popř. § 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, účinném od 1. 1. 2014 (dále jen „občanský zákoník z roku 2012“)];

v řízení před správními orgány totiž platí zásada zcela opačná, tedy že práva a povinnosti plynoucí z výkonu pravomoci správních orgánů lze uplatnit pouze k účelům a v rozsahu výslovně předvídaných zákonem [§ 1 odst. 2 správního řádu z roku 1967; § 2 odst. 2 správního řádu z roku 2004, jež jsou výrazem obecných ústavních zásad vyjádřených v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny]. Zdejší soud tedy ve shodě s civilními soudy uzavírá, že smluvní převod práv a povinností založených rozhodnutím správního orgánu by byl možný pouze tehdy, pokud by to výslovně umožňoval zákon. Žádný zákon účinný v době uzavření smlouvy mezi osobou zúčastněnou a A. však smluvní převod práv a povinností plynoucích z rozhodnutí o využití území neumožňoval (a ani současná právní úprava nic takového nečiní). Ve vztahu k nyní projednávané věci je tedy podstatné, že převod práv a povinností z územního rozhodnutí z roku 1988 na osobu zúčastněnou byl ze zákona nemožný, a proto se osoba zúčastněná nikdy nemohla stát nositelem práv ani povinností z tohoto územního rozhodnutí plynoucích. Zdejší soud již dále nezkoumal, zda společnost A. byla plnohodnotným právním nástupcem někdejšího JZD Chýně (jemuž bylo územní rozhodnutí z roku 1988 původně vydáno), neboť by to nic neměnilo na závěru, že osoba zúčastněná žádná práva ani povinnosti z předmětného územního rozhodnutí nenabyla ani nabýt nemohla. Z výše uvedených důvodů je třeba přisvědčit žalobcům, že smlouva ze dne 27. 6. 2003 mezi A. a osobou zúčastněnou je minimálně v části, kde se hovoří o převodu práv a povinností z územního rozhodnutí z roku 1988 na osobu zúčastněnou, neplatná, neboť zavazuje k plnění, jež je od počátku nemožné (neumožňuje jej zákon). Navíc nelze pominout, že v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí již byl v právní moci rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2008, č. j. 28 Co 886/2007 - 188, ve spojení s rozsudkem Okresního soudu Praha – západ ze dne 11. 4. 2007, č. j. 4 C 119/2006 - 150, přičemž žalovaný i stavební úřad si existence těchto rozsudků museli být jednoznačně vědomi, neboť oba byly součástí předloženého správního spisu (správní orgány též byly na tento problém upozorňovány i účastníky správního řízení). Oba správní orgány tudíž měly v době vydání svých rozhodnutí již postaveno najisto, že smluvní převod účinků správního rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona je nemožný. Navzdory tomu však oba správní orgány postupovaly, jako by takovýto převod možný byl, a bez dalšího jednali s osobou zúčastněnou jako s nositelem práv a povinností plynoucích z územního rozhodnutí z roku 1988, z nichž dovodily možnost nařídit osobě zúčastněné provedení nezbytných úprav a udržovacích prací dle § 86 a § 87 stavebního

zákona z roku 1976. Od smluvního převodu veřejnoprávních práv a povinností je nutno odlišit důsledky změny vlastnictví nemovitosti, je-li pro vydání veřejnoprávního titulu rozhodné (srov. § 73 odst. 2 *správního řádu z roku 2004 in fine*). O tento případ právního nástupnictví ale v nyní projednávané věci nejde.

Územní rozhodnutí ani žádné jiné rozhodnutí vydané podle stavebního zákona navíc nemůže založit vlastnické právo. Rozhodnutí vydávaná na úseku stavební správy nepatří mezi rozhodnutí orgánu veřejné moci, s jejichž vydáním by zákon spojoval účinky nabytí vlastnického práva k movité či nemovité věci (srov. *rozhodnutí ve smyslu § 132 občanského zákoníku z roku 1964; resp. § 1114 občanského zákoníku z roku 2012*). V souvislosti s tím je třeba znovu připomenout, že nezbytné úpravy a udržovací práce podle § 86 a § 87 stavebního zákona z roku 1976 je přitom možno nařídit jen vlastníkovu pozemku či stavby, přičemž osoba zúčastněná takovýmto vlastníkem není. Stavební úřad jí proto nemohl provedení zmiňovaných prací nařídit. Neboť i kdyby osoba zúčastněná byla (navzdory výše uvedenému) nositelem práv a povinností územního rozhodnutí z roku 1988, tak by žalovaný z této skutečnosti stejně nemohl dovozovat její vlastnictví k pozemkům s terénními úpravami, vůči nimž byly nařízeny nezbytné úpravy a údržba. To platí i pro případ, že by těleso „skládky“ (tj. materiálu navezeného na pozemky) bylo samostatnou nemovitou věcí odlišnou od pozemků, na nichž je umístěno (jak se patrně snažil naznačit žalovaný), neboť žádné rozhodnutí vydané podle předpisů stavebního práva nemůže toto těleso prohlásit za předmět vlastnického práva jiné osoby, a tedy ani osoby zúčastněné. Žalobní námitka, že na pozemcích ve vlastnictví žalobců nebylo možno nařídit osobě zúčastněné provádění předmětných prací, je tedy jednoznačně důvodná.

Argumentace žalovaného, že nelze považovat za spravedlivé, aby účinky nařízení dopadly na vlastníky pozemků, kterým z územního rozhodnutí z roku 1988 žádné povinnosti nevznikly, je ve světle shora uvedeného lichá. Osobě zúčastněné z územního rozhodnutí z roku 1988 nevznikly žádné povinnosti; zrovna tak proto není zřejmé, proč by mělo být provedení nezbytných úprav a údržby nařizováno právě jí. Úprava obsažená v ustanovení § 86 a § 87 stavebního zákona z roku 1976 neumožňuje aplikovat postup podle § 38 téhož zákona, tj. vydat územní rozhodnutí bez souhlasu vlastníka. Zmiňovaná úprava § 38 stavebního zákona z roku 1976 se totiž týká pouze rozhodnutí vydávaných v územním řízení, kterými se však právo stavět ještě nezakládá. Vlastní stavební činnost naopak již vyžaduje, aby došlo k vyvlastnění, nestačí tedy jen existence důvodů pro zahájení vyvlastňovacího řízení (srov. úpravu stavebního řízení, která na rozdíl o úpravy územního řízení neobsahuje žádné ustanovení obdobné institutu § 38 stavebního zákona z roku 1976). Nejedná se ani o výjimečné situace předpokládané např. ustanovením § 91 nebo § 94 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976.

Pro úplnost Krajský soud v Praze dodává, že územní rozhodnutí z roku 1988 skutečně nemuselo pozbýt platnosti. Platnost rozhodnutí o využití území je sice zákonem stanovena dva roky od právní moci, pokud však bylo v této době započato s využitím území, pak rozhodnutí platnosti nepozbude (§ 40 odst. 1 *stavebního zákona z roku 1976*). Ve správním spise založená korespondence z počátku roku 1990 mezi Občanským fórem Chýně a Městským národním výborem Hostivice přitom svědčí o tom, že v dané době již na daném

území probíhaly stavební práce (navážení zeminy), z čehož lze dovodit, že s využitím území v zákonem stanovené lhůtě skutečně započato bylo. Byť tehdy zřejmě docházelo k částečnému porušování podmínek stanovených tímto územním rozhodnutím (jak se patrně snažili poukázat žalobci), tak k realizaci práv jím založeným zjevně došlo. Platnost územního rozhodnutí z roku 1988 proto uplynutím času zaniknout nemohla. Potud lze s žalovaným souhlasit. To však nemění nic na tom, že osobě zúčastněné z tohoto územního rozhodnutí nikdy nevznikly ani nemohly vzniknout žádná práva či povinnosti. Stejně tak lze žalovanému přisvědčit v tom, že bylo-li v situačním výkresu či jiných podkladech namísto „k.ú. Chrášťany u Prahy“ použito pouze zkrácené „kú Chrášťany“, pak nejde o vadu, která by měla vliv na zákonnost správního rozhodnutí na základě těchto podkladů vydaného, neboť i přes formálně nesprávné označení není pochyb, vůči kterým pozemkům se uložená povinnost vztahuje.

Jak ale bylo podrobně vysvětleno shora, v dané věci došlo k jinému, podstatně závažnějšímu pochybení.

Pokud jde o námitky žalobce a) proti chování osoby zúčastněné, jímž má být jiným osobám způsobována škoda na majetku, nelze než konstatovat, že tuto záležitost je třeba řešit v rovině soukromoprávní, tedy u soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení. Zdejší soud rozhodující z pozice správního soudu o přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné moci se proto tímto typem námitek nezabýval.

S ohledem na výše uvedené Krajský soud v Praze uzavírá, že územní rozhodnutí z roku 1988 nepředstavuje pro osobu zúčastněnou žádný právní titul, který by ji jakkoli opravňoval vůči pozemkům ve vlastnictví jiných osob. Proto jí na základě tohoto územního rozhodnutí žádný orgán veřejné moci nemohl nařídit činnost stavebního charakteru na cizích pozemcích, navíc zcela proti vůli vlastníků těchto pozemků. Jestliže tak stavební úřad učinil, dopustil se tím zásadního porušení ustanovení plynoucích z předpisů stavebního práva (zejm. § 86 a § 87 stavebního zákona z roku 1976), které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Jelikož žalovaný svým rozhodnutím tento postup stavebního úřadu z hlediska věci samé potvrdil, nemohl zdejší soud postupovat jinak, než napadené rozhodnutí žalovaného pro podstatné vady řízení, jež měly za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, bez nařízení jednání zrušit, a společně s ním zrušit i jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu [§ 76 odst. 1 písm. c) v návaznosti na § 78 odst. 3 s. ř. s.].

V navazujícím řízení (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) bude třeba, aby si stavební úřad řádně vyjasnil, komu lze nařídit provedení nezbytných úprav a údržby stavby a kdo je vlastníkem pozemků, vůči kterým má toto nařízení směřovat. Neprokáže-li vlastnická práva osoby zúčastněné, řízení vůči ní v potřebném rozsahu zastaví. Rovněž lze vyjádřit určité pochyby nad tím, zda charakter prací, jež byly osobě zúčastněné nařízeny rozhodnutím žalovaného ve spojení s rozhodnutím stavebního úřadu, vůbec splňují charakter nezbytných úprav či údržby stavby podle § 86 a § 87 stavebního zákona z roku 1976 (stejnou pochybnost lze mít i ve vztahu vůči institutům podle § 137 a § 139 stavebního zákona z roku 2006). Nelze si totiž nevšimnout, že v prvoinstančním rozhodnutí je odkazováno na projekt „Lesopark Chýně – Chrášťany s rekreačním a sportovním využitím“. Stavební úřad by si proto v navazujícím řízení měl dostatečně vyjasnit, zda lze realizaci projektu takového typu autoritativně nařídit

provedením nezbytných úprav a údržby stavby, o nichž se zahajuje řízení z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. [8 Ans 1/2008 - 170](#)), či zda o realizaci takového projektu nemělo být spíše vedeno územní řízení na základě žádosti oprávněné osoby.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobcům, kteří byli ve věci úspěšní, přiznal soud náhradu nákladů řízení ve výši 42.210,20 Kč, která se skládá ze zaplacených soudních poplatků a odměny za právní služby. Částku odpovídající zaplaceným soudním poplatkům tvoří poplatek každého z žalobců za podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu po 3.000 Kč a poplatek žalobce a) za návrh na nařízení předběžného opatření po 1.000 Kč [*Položka č. 18 bod 2 a položka č. 5 Sazebníku, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů*]; celkem tedy: 10.000 Kč (3x3000+1000). Částku odpovídající odměně za právní služby tvoří tři úkony právní služby pro každého z žalobců po 2.480 Kč, tedy celkem devět takových úkonů [*převzetí a příprava zastoupení + dvě písemná podání soudu (žaloba a replika) po 3.100 Kč za každou zastupovanou osobu snížených o 20% - § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění novely č. 486/2012 Sb.*], dále jeden úkon právní služby po 3.100 Kč [*jedno písemné podání (návrh na nařízení předběžného opatření) za žalobce a) - § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu*], dále čtyři paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč (*§ 13 odst. 3 advokátního tarifu*), vše zvýšeno 21 % DPH z předchozích částek; celkem tedy: 32.210,20 Kč [(9x2.480 + 1x3100 + 4x300) x 1,21]. Součet těchto výsledných částek pak odpovídá konečné výši nákladů řízení, tj. částce ve výši 42.210,20 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich právního zástupce do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Osoba zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto řízení neuložil žádnou povinnost (*§ 60 odst. 5 s. ř. s.*).

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo

jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praze dne 31. července 2015

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová