



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: J. V.

zastoupeného advokátem Mgr. Martinem Pisarovičem
sídlem nám. T. G. Masaryka 17, Břeclav

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2023, č. j. JMK 35623/2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Podanou žalobou se žalobce domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“). Jím žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského národního výboru v Břeclavi, odbor výstavby (dále jen

„MNV“ nebo „stavební úřad“) ze dne 17. 5. 1984, č. j. výst. 958/02/84/SI (dále jen „stavební povolení“). Tímto rozhodnutím Stavební úřad podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) povolil stavbu „Elektrifikace osady Nad splavem“ (dále jen „předmětná stavba“ nebo „stavba NN“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce rekapituluje obsah napadeného rozhodnutí a svoji argumentaci v podaném odvolání. Uvádí, že se domníval, že v odvolacím řízení bude aplikována zákonná úprava zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve smyslu přechodných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zákonná úprava stavebního zákona ve znění ke dni zahájení správního řízení. Jelikož žalovaný dospěl k závěru, že řízení ve věci povolení předmětné stavby bylo pravomocně ukončeno, rozhodoval v odvolacím řízení podle správního řádu.
3. Žalobce zpochybňuje existenci stavebního povolení, a dále i přes skutečnost, že mu nebylo oznámeno, z předběžné opatrnosti podal proti stavebnímu povolení odvolání s tím, že ho napadl v celém jeho rozsahu.
4. Namítá, že byl jako účastník řízení opomenut, resp., že byl opomenut jako účastník řízení vlastník pozemku k okamžiku vydání stavebního povolení. Stavební povolení nebylo vlastníkově pozemku ani ke dni podání žaloby řádně oznámeno podle zákona č. 71/1967 Sb. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 25/2007 (bod 60), je třeba, aby faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné. Za situace, kdy neexistuje žádný spis ani žádné vyhotovení stavebního povolení, nemohlo být žalobci poskytnuto „oznámení zásadně stejné informační hodnoty jako oznámení řádně procesně učiněné“.
5. Stavební úřad chybně a v rozporu se zákonem vymezil okruh účastníků řízení, kdy do něj žalobce, resp. vlastníka pozemku v okamžiku vydání rozhodnutí, nezahrnul. Žalobce tak nemohl využít své zákonné právo podat dle právní úpravy platné a účinné v době vydání rozhodnutí odvolání.
6. Podle § 58 stavebního zákona ve znění platném ke dni 17. 5. 1984 (z odůvodnění rozhodnutí není znám datum zahájení řízení) musí stavebník prokázat, že je vlastníkem pozemku, nebo že má k takovému pozemku právo. Podle § 59 stavebního zákona ve znění účinném ke dni 17. 5. 1984 byl účastníkem řízení ten, jehož právem chráněné zájmy mohou být stavbou dotčeny.
7. Žalobce tvrdí, že je vlastníkem (případně spoluvlastníkem) pozemků uvedených v příloze odvolání, na nichž je pravděpodobně umístěna předmětná stavba. Stavebním povolením je tak zasaženo do jeho práv, zejména do ústavně zaručeného vlastnického práva.
8. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že stavební povolení muselo nabýt právní moci, pokud na jeho základě došlo k vydání kolaudačního rozhodnutí ze dne 20. 10. 1987, č. j. výst. 1987/02/SI (dále jen „kolaudační rozhodnutí“), ve kterém je na stavební povolení odkazováno. Nadto kolaudační rozhodnutí bylo doručováno pouze JME OPS Břeclav nikoli však účastníkovi řízení, kterým byl Český zahrádkářský svaz ZO č. 4 Břeclav a už vůbec ne dotčeným vlastníkům předmětných pozemků. Z toho vyplývá, že stavební povolení nemohlo nikdy nabýt právní moci. Žalobce odkazuje a § 59 stavebního zákona.

9. Kolaudační rozhodnutí nemá základní zákonné náležitosti, a to podpis oprávněné osoby, razítko stavebního úřadu a osvědčení o nabytí právní moci. Nelze tak hovořit o zákonně vydaném správním rozhodnutí a totéž se vztahuje na stavební povolení.
10. Nadto obě rozhodnutí (kolaudační i stavební) musela vycházet z územního rozhodnutí ze dne 3. 7. 1982, č. j. výst. 633/02/82-328/K (dále jen „územní rozhodnutí“), a mají tak omezenou platnost na dobu 25 let. Žalobce dává na zvážení soudu, zda se vyjádří k otázce omezené platnosti citovaných rozhodnutí. Jde o to, že předmětná stavba je v současné době nelegální. Pro žalobce není rozhodné, zda je to z důvodu pochybení při procesu povolování pro porušení podmínek zákona (doručování účastníkům řízení apod.) anebo stavební povolení již není pro existenci předmětné stavby účinné, protože lhůta, kterou byla stavba povolena již uplynula nejpozději 4. 7. 2007, a to podle podmínek územního rozhodnutí.
11. Žalobce podotýká, že zřízení kabelové přípojky NN vedeného pod zemí (v podstatě odpovídající věcnému břemenu) nutně podléhalo zápisu do tehdejší evidence nemovitostí. V předmětném období, ani nikdy později k takovému zápisu nedošlo.
12. Žalobce s odkazem na § 84 správního řádu uvádí, že má nepochybně postavení účastníka řízení jako právní nástupce původních vlastníků, kteří měli být účastníky předmětného stavebního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Argumentuje k jednotlivým žalobním bodům a odkazuje na napadené rozhodnutí.

IV. Poučení soudu k předběžnému názoru, že žalovaný aplikoval jinou právní úpravu, než která na věc dopadala

14. Krajský soud poučil účastníky řízení o právním názoru na danou věc, a sice že bude otázku účastenství žalobce posuzovat podle právní úpravy obsažené v § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1998.

V. Další podání účastníků řízení

15. Ve vyjádření k předběžnému právnímu názoru krajského soudu žalovaný uvedl, že citoval § 59 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 7. 1998 do 26. 9. 2002, namísto znění účinného do 30. 6. 1998. Z § 59 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění vyplývá, že vlastníci pozemků dotčených stavbou nebyli účastníky stavebního řízení. Stavební povolení jim tudíž nemělo být doručováno a jejich odvolání, nebo odvolání jejich právních nástupců musí být zamítnuto jako nepřípustné. Shora popsané pouze potvrzuje závěr žalovaného vyslovený v napadeném rozhodnutí, že odvolání žalobce proti stavebnímu povolení je nepřípustné. I přes citaci zákonného ustanovení ve znění, které na danou věc nedopadá, by výsledek odvolacího řízení při užití odpovídajícího znění § 59 odst. 1 stavebního zákona byl týž. Žalobní námitky jsou irelevantní s ohledem na podstatu rozhodované věci, tj. že odvolání žalobce proti stavebnímu povolení je nepřípustné.

16. Žalobce se k předběžnému právnímu názoru krajského soudu vyjádřil v podání doručeném krajskému soudu dne 22. 5. 2025. Uvádí a dokládá, že je právním nástupcem tehdejšího vlastníka či vlastníků pozemků sousedících s pozemkem či pozemky, na nichž byla stavba podzemního vedení NN povolena a realizována, tedy ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1998 bylo vlastnické právo k těmto sousedním pozemkům stavebním povolením dotčeno, jelikož výstavba podzemního vedení NN, jeho provoz, opravy a přístup ke stavbě musí být realizovány přes dané pozemky. Tehdejší vlastníci pozemků měli být z pohledu dříve účinné právní úpravy účastníky řízení se všemi jim náležejícími procesními právy. K sousedním pozemkům žalobce dokládá nabývací tituly.
17. Žalobce dále namítá rozpor stavebního povolení s územním rozhodnutím, které limitovalo zahrádkářskou osadu a stavby v ní provedené na dobu 25 let. Také namítá, že stavba NN je v rozporu se smlouvou o dočasném užívání uzavřenou dne 12. 10. 1981 mezi ČSZ -ZO č. 4 a JZD Jiřího Dimitrova Břeclav. Podle této smlouvy je užití pozemků omezeno na dobu 20 let a účastníci smlouvy ujednali, že na pozemcích nebudou zřizovány jakékoli stavby pevně spojené se zemí. Tuto podmínku stavba NN nenaplnňuje, neboť je opatřena rozvodovými skříněmi R1 až R12 spojenými se zemí pevným základem. Žalobce přikládá zmíněnou smlouvu o dočasném užívání pozemků a uvádí, že ji obdržel až 23. 4. 2025 v reakci na svoji žádost o poskytnutí informací. Dříve tedy listinu ani informace z ní plynoucí neměl k dispozici. Dále namítá, že podle tehdejší právní úpravy bylo možné v odůvodněných případech povolit stavby v rozporu s hlavním využitím území pouze jako stavby dočasné. Žalobce uvádí, že dotčené území bylo v dané době určeno jako územní rezerva pro výstavbu rodinných domů. Tato skutečnost vyplývá ze sdělení Městského úřadu v Břeclavi, odbor výstavby, ze dne 21. 8. 1992, které žalobce dokládá. Navíc územní rozhodnutí v souladu s územním plánem jasně vymezovalo účel využití lokality pro zahrádkářské využití s časovým omezením, resp. zákazem výstavby staveb pevně spojených se zemí. Stavba NN tedy neodpovídala hlavnímu účelu využití území dle územního plánu a byla v rozporu s územním rozhodnutím, byla povolena a realizována jako stavba trvalého charakteru (viz kolaudační rozhodnutí). Nebylo doloženo, že by stavební úřad přezkoumával zákonné podmínky pro výjimečné povolení stavby tohoto typu.
18. Napadené rozhodnutí vykazuje vady spočívající v použití nesprávného právního předpisu. Avšak i za použití správného znění stavebního zákona došlo v řízení o vydání stavebního povolení k natolik závažnému porušení procesních práv stavbou dotčených vlastníků sousedních pozemků, kdy tito byli jako účastníci zcela opomenuti. To musí vyvolat nezákonnost stavebního povolení i nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i stavební povolení a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně.

IV. Ústní jednání

19. Při ústním jednání dne 25. 6. 2025 obě strany setrvaly na své dosavadní argumentaci a procesních stanoviscích a odkázaly na svá písemná podání ve věci.
20. K žalobcem předloženým nabývacím titulům (smlouvám) krajský soud uvádí následující. Žalobce uvedenými listinami dokládal, že jeho právní předchůdci vlastnili pozemky sousedící s pozemky, na kterých je stavba NN. Argumentoval, že vlastnická práva osob k sousedním pozemkům byla stavebním povolením dotčena. Jedná se o opožděnou námitku

[§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jak krajský soud podrobněji rozvede níže. I proto soud k této otázce neprováděl navržené dokazování (další důvody vyplývají také z úvahy uvedené v odst. 52 – 55 níže).

21. Pokud jde o další žalobcem předložené listiny (smlouva o dočasném užívání ze dne 12. 10. 1981 a dělení Městského úřadu v Břeclavi, odbor výstavby, ze dne 21. 8. 1992), tyto byly doloženy k jeho námitkám ohledně vad stavebního povolení. Posouzení zákonnosti stavebního povolení není předmětem tohoto řízení a nebylo ani předmětem správního řízení; soud proto navržené důkazy neprováděl.

V. Posouzení věci krajským soudem

22. Žaloba byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
23. V dané věci bylo žalobou napadeno rozhodnutí, kterým žalovaný pro nepřípustnost zamítnul žalobcovo odvolání proti stavebnímu povolení, které je považováno za pravomocné. Žalovaný jako předběžnou otázku posuzoval, zda je žalobce opomenutým účastníkem řízení.
24. Otázka účastenství žalobce ve stavebním řízení je jádrem sporu. Pokud by žalobce byl opomenutým účastníkem stavebního řízení, jak namítá, jeho odvolání proti stavebnímu rozhodnutí by bylo žalovaným nesprávně zamítnuto pro nepřípustnost.
25. Pokud se žalobce domníval, že je právním nástupcem opomenutých účastníků stavebního řízení, jimž svědčila účast z titulu vlastnického práva k sousedním pozemkům, měl tuto skutečnost namítat primárně ve správním řízení. Jestliže měl za to, že daná skutečnost může být relevantní ve vztahu k závěru o zákonnosti napadeného rozhodnutí, mohl tuto námitku uplatnit v podané žalobě, a to ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s.ř.s.). Současně nejde o skutečnost, kterou by se krajský soud musel zabývat i bez námítky (srov. obdobně v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-117).
26. Správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a důkazních návrhů aktivní. Cílem správního soudnictví není nahrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí nelze obecně vnímat jako třetí instanci správního řízení. V takovém případě by byla totiž popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonnosti pravomocných správních rozhodnutí. Základním smyslem a účelem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to aktivně pokusily.
27. Nejvyšší správní soud k novým skutečnostem uplatňovaným účastníky až v řízení před správním soudem v rozhodnutí ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019-76, uvedl: *„Zejména v klasickém řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by tak soud neměl jako první zkoumat skutková tvrzení či důkazní návrhy, k nimž se správní orgán (v řízení ovládaném*

koncentrační zásadou) neměl možnost ani důvod vyjádřit, protože mu k tomu žalobce nedal žádný konkrétní a včasný podnět.“

28. Žalobce se ve správním jakož i v soudním řízení postavení účastníka stavebního řízení domáhal z titulu vlastnictví či spoluvlastnictví pozemků, na nichž je vybudována předmětná stavba a s ohledem na to, že jeho práva mohou být předmětnou stavbou dotčena (zejména pak jeho vlastnické právo). Žalobce sice na str. 5 žaloby odkázal na „§ 59 zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ze kterého jednoznačně vyplývá, že účastníky stavebního řízení jsou stavebník, jakož i organizace a občané, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být stavebním povolením dotčeny“, nicméně žádnou konkrétní argumentaci ohledně možného dotčení vlastnických práv k sousedním pozemkům nevznesl. Krajský soud přitom neshledal důvod, který by žalobci bránil v daném směru právně argumentovat a navrhopat důkazy, a to jak v řízení před správním orgánem, tak v řízení před soudem. Žádný takový důvod netvrdí a nedokládá ani samotný žalobce.
29. S tvrzením žalobce o tom, že byl jako účastník řízení opomenut, se žalovaný v napadeném rozhodnutí neztotožnil. Citoval k tomu § 59 odst. 1 stavebního zákona, který vymezoval okruh účastníků řízení. Dále žalovaný uvedl, že dálkovým přístupem do katastru nemovitostí zjistil, že pozemky, na nichž je stavba NN umístěna a které byly uvedeny v odvolání, nabyt žalobce teprve 30 let poté, co bylo datováno napadené rozhodnutí. Žalobci tedy právo účastníka řízení ukončeného v roce 1984 z titulu vlastníka pozemků dotčených stavbou nepříslušelo a napadené rozhodnutí mu proto ani nemohlo být doručeno. Žalovaný se neztotožnil ani s tvrzením žalobce, že stavební povolení nebylo doručeno ani jeho právním předchůdcům a mělo tedy být doručeno jemu. Stavební povolení bylo pravomocné v době vedení kolaudačního řízení, bylo tedy doručeno všem účastníkům řízení. Pro opačný závěr žalovaný neshledal žádný důvod a ani žalobce nepředložil žádné podklady na podporu svých tvrzení. Žalobce tak podle žalovaného nebyl účastníkem řízení o povolení stavby a nelze přisvědčit jeho tvrzení, že stavební úřad chybně vymezil okruh účastníků řízení a že jako s účastníkem řízení nejednal ani s vlastníkem pozemku v okamžiku vydání rozhodnutí. Pro takové hodnocení nejsou žádné důkazy. Na podkladě kolaudačního rozhodnutí žalovaný naopak dospěl k závěru, že je důvodné předpokládat, že stavební povolení nabylo právní moci. Žalovaný dále uvedl, že mu nepřísluší spekulovat, že stavební úřad při vydání stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí postupoval protiprávně.
30. Skutečnost, že žalobce v letech 2014 a 2015 nabyt od předchozích vlastníků pozemky dotčené předmětnou stavbou zmíněné na str. 2 napadeného rozhodnutí soud hodnotí jako nespornou.
31. Žalovaný při posuzování otázky účastenství ve stavebním řízení vycházel ze znění ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které v době rozhodování stavebního úřadu ještě nebylo platné a účinné. Žalovaný sice na str. 6 napadeného rozhodnutí odkazuje na „[z]ákon č. 50/1976 Sb., platný v době, kdy bylo datováno rozhodnutí č. j. výst. 958/05/84/SI“, nicméně následně uvádí že zmíněný zákon „stanovil v § 59 odst. 1 okruh účastníků stavebního řízení následovně. Účastníky stavebního řízení byli stavebník, osoby, které měly vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně osob, které měly vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohla být stavebním povolením přímo dotčena a další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznával.“ Citovanou právní úpravu ovšem ustanovení

§ 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obsahovalo až ve znění účinném od 1. 7. 1998 do 26. 9. 2002.

32. Při posuzování otázky účastenství ve stavebním řízení, bylo třeba vycházet z právní úpravy obsažené v § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1998, podle kterého platilo: „*Účastníky stavebního řízení jsou stavebník, jakož i organizace a občané, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být stavebním povolením dotčeny. U staveb socialistických organizací, které si provádějí jednotlivé organizace samy pro sebe, a u staveb prováděných občany svépomocí (§ 44 odst. 2 a 3) je účastníkem stavebního řízení též osoba, která bude na návrh stavebníka vykonávat odborný dozor.*“ Pro úplnost soud uvádí, že tuto právní úpravu cituje žalobce na str. 5 žaloby, aniž by výslovně namítal, že žalovaný vychází z jiného právního stavu. Vadu spočívající v použití neaplikovatelné právní úpravy soud zohlednil v soudním řízení z úřední povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS).
33. Ačkoli žalovaný v daném případě aplikoval jinou právní úpravu, než která na věc dopadala, soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí. Výsledek správního řízení by byl týž, totiž rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako nepřipustného z důvodu, že žalobce nebyl opomenutým účastníkem stavebního řízení. Toto řešení považuje soud za dané situace za procesně nejrozumnější. Každé jiné řešení by pouze vedlo k neefektivnímu prodlužování celkové délky řízení.
34. Soud si je současně vědom toho, že jeho rozhodnutí by nemělo být pro účastníky řízení překvapivé, a proto je před jednáním seznámil se svým předběžným právním názorem na danou věc, totiž že bude otázku účastenství žalobce posuzovat podle právní úpravy obsažené v § 59 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1998.
35. Ze správního spisu vyplynulo, že předmětná stavba byla vybudována v zahrádkové osadě „Nad splavem“ na pozemku v dané době označeném jako p. č. 372/1 v k.ú. Břeclav, který byl v užívání JZD J. Dimitrova Břeclav s tím, že uživatelem zahrádkové osady bude Český zahrádkářský svaz základní organizace 4, Břeclav.
36. V této souvislosti soud níže cituje zákon č. 90/1988 Sb., o zemědělském družstevnictví v rozhodném znění (dále jen „zákon o zemědělském družstevnictví“).
37. Podle § 60 tohoto zákona platilo, že *k pozemkům sdruženým ke společnému družstevnímu hospodaření, popřípadě k pozemkům daným za ně do náhradního užívání při provedené hospodářskotechnické úpravě pozemků (dále jen „sdružené pozemky“), má družstvo právo družstevního užívání (odst. 1). Právo družstevního užívání je bezúplatné a časově neomezené. Opravňuje družstvo k tomu, aby s péčí řádného hospodáře užívalo sdružené pozemky pro plnění všech úkolů (odst. 2). Družstvo může zejména a) provádět na sdružených pozemcích úpravy potřebné k zajištění nebo zvýšení zemědělské výroby, b) měnit podstatu sdružených pozemků a čerpat z ní, c) zřizovat na sdružených pozemcích stavby potřebné pro činnost družstva včetně obytných domů (odst. 3).*
38. Podle § 63 zákona o zemědělském družstevnictví platilo, že *sdružené pozemky nevhodné pro socialistickou zemědělskou velkovýrobu může družstvo na základě usnesení členské schůze (sboru zástupců) přenechat písemnou smlouvou do dočasného užívání v tomto pořadí a) členům nebo*

pracovníkům družstva k zemědělskému využití, b) státní nebo družstevní organizaci k zemědělskému, výjimečně i k nezemědělskému využití, c) společenské organizaci k zemědělskému využití, d) jiným občanům k zemědělskému využití (odst. 1). Členům a pracovníkům družstva a jiným občanům nelze přenechat k dočasnému užívání sdružené lesní pozemky, sdružené vodní plochy a rybníky s chovem ryb (odst. 2). Uživatel, jemuž byly přenechány pozemky do dočasného užívání k zemědělskému využití, může na nich provádět úpravy a zřizovat na nich dočasné stavby potřebné z hlediska zemědělského využití jen s předchozím souhlasem družstva. Souhlas družstva je podkladem, bez něhož nemůže stavební úřad vydat územní rozhodnutí, stavební povolení nebo sdělení, že proti provedení stavby nemá námitek. Porosty (kultury), které v době dočasného užívání na pozemku vzešly, jsou majetkem uživatele (odst. 3). Ve smlouvě o přenechání pozemku k dočasnému užívání může být dohodnuta i přiměřená úplata a způsob majetkového vypořádání po skončení dočasného užívání (odst. 4). Dočasné užívání skončí uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno. Není-li doba sjednána skončí uplynutím doby, v níž bylo anebo mohlo být dosaženo účelu, ke kterému byl pozemek do dočasného užívání přenechán. Užívání může skončit výpovědí s šestiměsíční výpovědní lhůtou k 31. prosinci běžného roku, pokud obecně závazný právní předpis nebo dohoda účastníků nestanoví jinak (odst. 5). Družstvo od smlouvy odstoupí v případě, že uživatel užívá pozemek v rozporu s tím, co bylo sjednáno (odst. 6). Ke dni skončení užívání je uživatel povinen uvést pozemek do původního stavu, nevyplývá-li ze smlouvy o přenechání pozemku do dočasného užívání nebo z pozdějšího ujednání něco jiného; přitom je nutno dbát, aby nedocházelo k neodůvodněným hospodářským ztrátám (odst. 7).

39. „Předlistopadová“ úprava i aplikační praxe vnímala vlastnické právo k pozemkům v družstevním užívání jako pouhé „holé právo“, tj. jako zcela deformované a neodpovídající současnému pojetí. Obsahem vlastnického práva zůstávalo toliko formální právo vlastníka převést nemovitost, a to ještě se souhlasem uživatelské organizace a národního výboru. I v případě tohoto převodu však právo družstevního užívání zůstalo zachováno. Všechna ostatní oprávnění příslušela tomu, kdo pozemek družstevně užíval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2010, č. j. 2 As 20/2010-57).
40. V uvedeném kontextu je třeba nahlížet na dobová ustanovení stavebního zákona.
41. Jak krajský soud uvedl již výše, podle § 59 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění platilo, že účastníky stavebního řízení jsou stavebník, jakož i organizace a občané, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být stavebním povolením dotčeny. U staveb socialistických organizací, které si provádějí jednotlivé organizace samy pro sebe, a u staveb prováděných občany svépomocí (§ 44 odst. 2 a 3) je účastníkem stavebního řízení též osoba, která bude na návrh stavebníka vykonávat odborný dozor. Z citovaného ustanovení vyplývá, že dotčení právem chráněných zájmů nebo povinností se vztahuje k organizacím a občanům, které mají práva k sousedním pozemkům či stavbám.
42. Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění platilo, že stavebník musí prokázat, že je vlastníkem (§ 139 odst. 4) pozemku určeného územním rozhodnutím k zastavění nebo že má k takovému pozemku jiné právo, které jej opravňuje zřídit na něm požadovanou stavbu. Jde-li o stavební povolení pro dočasnou stavbu, jejímž stavebníkem je občan, stačí, prokáže-li, že má k pozemku právo dočasného užívání.
43. Podle § 139 odst. 4 stavebního zákona v rozhodném znění platilo, že pokud se v tomto zákoně užívá pojmu „vlastník“, rozumí se tím podle povahy případu i správce národního majetku nebo

uživatel, který má potřebné právo nebo povinnost nakládat s nemovitostí podle zvláštních předpisů.

44. Je tedy třeba vycházet z toho, že ve stavebním řízení musel stavebník prokázat své právo k pozemku, které jej opravňuje zřídit na něm stavbu (§ 58 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění), a proto není třeba, aby byl vlastník tohoto pozemku účastníkem stavebního řízení (§ 59 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění). Ustanovení § 139 odst. 4 stavebního zákona v rozhodném znění pak umožňovalo, aby stavebník ve smyslu § 58 odst. 2 citovaného zákona namísto svého vlastnického práva (nebo souhlasu vlastníka) prokázal své užívací právo, čímž vlastníka pozemku, na kterém má být realizována stavba, staví do situace, kdy pro provedení stavby není nakonec vyžadován ani jeho souhlas, ani jeho účast ve stavebním řízení.
45. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že dobová ustanovení stavebního zákona vlastníkům pozemků, na nichž má být realizována stavba, postavení účastníků stavebního řízení nepřiznávala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2019-41). Jak zmínil krajský soud již výše, žalobce se ve správním jakož i v soudním řízení postavení účastníka stavebního řízení domáhal právě výlučně z titulu vlastnictví či spoluvlastnictví pozemků, na nichž je vybudována předmětná stavba a s ohledem na to, že jeho práva mohou být předmětnou stavbou dotčena (zejména pak jeho vlastnické právo). Právní předchůdci žalobce, jakožto vlastníci pozemků, na nichž je vybudována předmětná stavby, však žádný právní titul k účasti v předmětném stavebním řízení neměli, případné dotčení jejich vlastnických práv stavební zákon nezohledňoval. Tudíž ani žalobci nesvědčí právo účasti v předmětném stavebním řízení, resp. žalobce není právním nástupcem účastníka stavebního řízení, a tedy mu nesvědčí ani právo napadnout stavební povolení odvoláním.
46. Krajský soud zdůrazňuje, že uvedený výklad právní úpravy účastenství by měl být užíván a akceptován pouze v případě stavebních řízení vedených a ukončených v období komunistického režimu, kdy s ohledem na princip právní jistoty nelze výklad provádět dnešní optikou a snažit se narovnávat právní vztahy a procesy vytvořené za totalitní diktatury. Krajský soud má za to, že v „polistopadové“ aplikační praxi by výše uvedený výklad účastenství ve stavebním řízení podle § 59 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění (které bylo účinné až do 30. 6. 1998) již nemohl obstát. To však není (a s ohledem na shora zmíněný princip právní jistoty nemůže být) pro nyní řešený případ relevantní.
47. Zdejšímu soudu jsou známy rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 A 117/2018-50, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 1. 2025, č. j. 63 A 32/2024-33, ve kterých tyto soudu dospěly k závěru, že ačkoli právní úprava (§ 59 odst. 1 stavebního zákona) zmiňuje toliko občany s vlastnickými právy k sousedním pozemkům, nebyli z okruhu účastníků řízení vyloučeni samotní vlastníci pozemků, na nichž měla být stavba realizována.
48. K tomu krajský soud uvádí, že Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném rozsudku ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2019-41, překonal závěr, který byl uveden v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 A 117/2018-50. Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 29. 1. 2025, č. j. 63 A 32/2024-33, převzal závěry vyslovené Městským soudem v Praze, a zaujal tedy odlišný právní názor od právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2019-41.

49. V obecné rovině platí, že z § 12 s. ř. s. pro krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví implicitně vyplývá povinnost řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech, přičemž jsou povinny znát jeho judikaturu, řídit se jí a nemohou zaujímat protichůdné názory (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 1 Aps 2/2006). Jedná se o projev zásad předvídatelnosti práva a právní jistoty. Odchýlit se od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu může krajský soud pouze výjimečně, a to za striktních podmínek a pouze v případě, jestliže není v dané věci tímto názorem přímo vázán (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Současně je však přípustný i tzv. justiční dialog, tedy situace, kdy krajský (městský) soud zaujme odlišný právní názor, který odůvodní vlastními racionálními a závažnými konkurujícími důvody. Tento rámec přispívá k právní jistotě obecně a zároveň nevede k zakonzervování právních názorů uvnitř soustavy správních soudů, což umožňuje vést názorový diskurz mezi krajskými soudy a soudem kasačním (rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS, bod 43, dále např. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. II. ÚS 699/18, č. 117/2018 Sb. ÚS, bod 18).
50. Zdejší soud není v dané věci přímo vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2019-41, nicméně je přesvědčen o jeho správnosti a neshledal žádný důvod, aby se od něj v nyní řešené věci odchýlil. S názorem vysloveným výše zmíněnými krajskými soudy se naopak zdejší soud neztotožnil. V textu zákona (§ 59 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění) není výslovně uvedeno, že samotní vlastníci pozemků, na nichž měla být stavba realizována, jsou účastníci řízení. Je zde jasný jazykový význam daného ustanovení a krajskému soudu nepřisluší dotvářet právo. Historickému zákonodárci nic nebránilo v tom, aby vlastníky pozemků, na nichž má být stavba realizována, jako účastníky stavebního řízení označil. K tomu však nepřistoupil a účast ve stavebním řízení jim v rozhodné době žádným z ustanovení stavebního zákona neumožnil.
51. Žalovaný dále na str. 6 napadeného rozhodnutí poukázal na to, že žalobce nemohl být účastníkem řízení ukončeného v době, kdy ještě nebyl vlastníkem dotčených pozemků. Postavení tzv. opomenutého účastníka řízení se domáhají nikoli původní vlastníci pozemků, na kterých je předmětná stavba, nýbrž teprve žalobce, který se stal jejich vlastníkem v době, kdy stavební řízení bylo již 30 let ukončeno a stavba byla realizována.
52. K tomu krajský soud uvádí, že obdobnou situací se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30.4. 2010, č. j. 2 As 202/2010-57, který vycházel ze stejného znění stavebního zákona. Nejvyšší správní soud řešil přípustnost odvolání podaného právním nástupcem původních vlastníků nemovitosti – pozemku dotčeného stavbou, který byl v družstevním užívání. Nejvyšší správní soud v bodě 22 zmíněného rozsudku uvedl: „*V nyní projednávané věci nicméně soud nevidí jako klíčové hodnocení toho, zda skutečně měli být účastníky stavebního řízení původní vlastníci předmětného pozemku, tj. manželé D. Tato otázka totiž v konečném důsledku není relevantní. I pokud by totiž soud dospěl k závěru, že účastníky stavebního řízení v roce 1989 a 1990 být měli [např. proto, že stavba elektrického vedení zjevně nepředstavovala zřizování staveb potřebných pro činnost družstva ve smyslu citovaného ustanovení § 60 odst. 3 písm. c) zákona č. 90/1988 Sb.], je v daném případě rozhodné, že postavení tzv. opomenutého účastníka se domáhají nikoliv tito původní vlastníci pozemku, nýbrž teprve stěžovatel, který se stal jejich vlastníkem až v roce 2006, tzn. v době, kdy stavební řízení bylo již dávno ukončeno a stavba byla realizována.*“ K tomu krajský soud pro úplnost dodává, že

zmíněný rozsudek se týkal stavebního povolení ze dne 9. 1. 1990, tedy stavebního řízení probíhajícího již v období po pádu komunistického režimu. Krajský soud nepřehlédl, že Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku připustil možné dotčení práv vlastníků pozemku, neboť v roce 1990, kdy stavební povolení bylo vydáno, již postupně začínalo tržní hospodářství. V tom spatřuje krajský soud odlišnost od nyní řešeného případu, kdy stavební povolení bylo vydáno již v roce 1984.

53. Nejvyšší správní soud dále v bodě 28 zmíněného rozsudku uvedl, že *„stěžovatel nebyl a ani teoreticky nemohl být účastníkem stavebního řízení, ukončeného v době, kdy ještě nebyl vlastníkem dotčeného pozemku. Navíc, jak správně připomíná žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, stěžovatel koupil předmětný pozemek s vědomím, že se na něm nachází stavba, a nemůže proto tvrdit, že o ní nevěděl. Není třeba dodávat, že existence této stavby se nepochybně odrazila i ve výši sjednané kupní ceny.“*
54. Zmíněný rozsudek č. j. 2 As 202/2010-57 napadl tehdejší stěžovatel ústavní stížností, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 2023/10, odmítl. Ve zmíněném usnesení Ústavní soud uvedl, že stěžovatel, který pozemek kupoval v roce 2006, si při náležité péči, kterou lze od každého kupujícího při koupi vyžadovat, *„musel všimnout, že na kupovaném pozemku se nachází stavba elektrického vedení. Ochrana stavebníka, který jednal v dobré víře v regulérnost vydaného stavebního povolení, tak jak ji poskytl Nejvyšší správní soud v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí, je za této situace na místě. Naproti tomu právo vlastníka dotčeného pozemku, kdy k zásahu do něj došlo 18 let před tím, než se ochrany začal domáhat, již chránit nelze. A to z toho důvodu, že nebyl (a je nepodstatné, že jeho právní předchůdci a nikoliv on sám) svých práv dostatečně dbalý a neuplatnil je v časové souvislosti s předmětným zásahem, ačkoliv tak při bdělosti, kterou lze od každého vlastníka vyžadovat, učinil mohl.“*
55. Citované závěry jsou podle krajského soudu relevantní rovněž pro nyní souzenou věc. Soud navíc podotýká, že stejné závěry platí i ve vztahu k tvrzení o právním nástupnictví po tehdejších vlastnících sousedních pozemků.
56. Žalobce nebyl účastníkem stavebního řízení. Pozemky získal až po jeho skončení. Existenci stavby NN museli právní předchůdci žalobce na svých pozemcích seznat již při běžné vlastnické bdělosti, a to s ohledem na vybudování rozvodných skříní, které nemohli přehlédnout. S ohledem na charakter a rozsah stavby NN nebylo zřejmě možné přehlédnout ani provádění výkopových prací a pokládání kabelů. Přesto proti předmětné stavbě předchůdci žalobce nebrojili, resp. taková skutečnost nevyplývá ze správního spisu a netvrdí a nedokládá ji ani žalobce. Rovněž žalobce si následně musel být vědom, jaké pozemky v letech 2014 a 2015 kupuje (že jde o pozemky se stavbou NN) a měl rovněž možnost se již v době jejich nabytí seznámit s právním stavem účastenství svých právních předchůdců. Žalobce se postavení účastníka řízení domáhá po 30 letech, kdy mělo dojít k zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků. V takovém případě je třeba poskytnout ochranu stavebníkovi, který jednal v dobré víře regulérnost vydaných rozhodnutí.
57. Z výše uvedeného je současně zřejmé, že s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci by napadené rozhodnutí mohlo obstát, i kdyby se krajský soud nad rámec jeho odůvodnění nezabýval výkladem § 59 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění, neboť jej žalovaný opřel o správný závěr, že žalobce nemohl být účastníkem řízení ukončeného v době, kdy ještě nebyl vlastníkem dotčených pozemků. Předchozí vlastníci pozemků dotčených stavbou, které jsou nyní ve vlastnictví žalobce, vůbec neměli právní titul k účastenství na stavebním řízení (viz výše).

58. Žalobce s ohledem na shora uvedené nedůvodně namítá, že mu stavební povolení nebylo ani ke dni podání žaloby řádně oznámeno s poukazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118. Žalobce nebyl účastníkem stavebního řízení, nabyt pozemky až po skončení stavebního řízení, přičemž z právní úpravy nevyplývá, že by v takové situaci měly správní orgány povinnost žalobci stavební povolení doručovat. Opačný závěr neplyne ani z judikatury.
59. Argumentaci žalovaného ohledně uplynutí zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení a pro vydání rozhodnutí o obnově (§ 97 odst. 2 a § 100 odst. 3 správního řádu) stejně jako závěr, že není založen ani žádný z důvodů pro provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu, žalobce nezpochybnil. K tomu lze citovat i právní názor Ústavního soudu, podle něhož *„pokračování v řízení již jednou pravomocně skončených, respektive zrušených pravomocných rozhodnutí, je vázáno na splnění řady zákonných podmínek a především je možné pouze v zákonem stanovených lhůtách. V takových případech je především třeba uvážít, jak práva jednotlivce, který dosud vycházel v dobré víře v právní moc rozhodnutí, pak i práva toho, jenž nebyl účastníkem řízení, ač mohla být tím rozhodnutím jeho práva dotčena, tak ovšem tak i princip právní jistoty a důvěry jednotlivce v akty státu, jejíž konkrétním výrazem jsou mimo jiné právě zákonem stanovené prekluzivní lhůty k uplatnění mimořádných opravných prostředků proti pravomocnému rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2004, sp. n. zn. IV. ÚS 430/04).“*
60. Naopak se závěrem žalovaného, že vzhledem k samotné existenci kolaudačního rozhodnutí lze dovodit, že stavební povolení nabylo právní moci a nedošlo k pochybení při doručování účastníkům stavebního řízení, se krajský soud neztotožňuje a považuje ho za zjednodušující. Nicméně tato úvaha žalovaného nedosahuje takové intenzity, aby byla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.
61. Žalovaný rozhodl v souladu se zákonem a odvolání podané žalobcem proti stavebnímu povolení zamítl jako nepřipustné. Žalovaný nechybil, pokud aplikoval § 92 odst. 1 správního řádu a nepostupoval podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný v dané věci vycházel z toho, že stavební povolení nabylo právní moci, tj. že stavební řízení bylo pravomocně ukončeno, a zamítl odvolání žalobce jako nepřipustné. Nepřipustné odvolání nemá žádný vliv na právní moc rozhodnutí, proti kterému směřuje. V dané věci nejde o dokončení řízení ve smyslu § 179 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že *řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů*. V otázce posuzování přípustnosti odvolání však nedoznala právní úprava změn a použití zákona č. 71/1967 Sb. by nevedlo k jinému výsledku.
62. Námitkami, které nemohou mít vliv na posouzení otázky nepřipustnosti odvolání, se krajský soud pro nadbytečnost nezabýval. Jednalo se konkrétně o argumentaci, že zřízení kabelové přípojky NN nutně podléhalo zápisu do tehdejší evidence nemovitostí, avšak k takovému zápisu nedošlo, což žalobce dokládal sdělením Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj. Jelikož posouzení dané otázky by nijak nemohlo ovlivnit závěry týkající se účastenství žalobce v předmětném stavebním řízení, krajský soud sdělením Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj nedokazoval. Z totožných důvodů se krajský soud rovněž nezabýval argumentací žalobce, která se vztahovala k vadám stavebního povolení včetně námitky, že předmětná stavba je nelegální, neboť doba 25 let, na kterou byla povolena již

uplynula. Posouzení otázky dočasnosti předmětné stavby patří do řízení o odstranění stavby.

VI. Závěr a náklady řízení

63. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
64. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. 6. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu