



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobců: a) M. H.,
b) I. H.,
oba bytem X,
oba zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou,
se sídlem Údolní 33, Brno,

proti

žalovaným: 1) **Krajský úřad Středočeského kraje**,
se sídlem Zborovská 11, Praha,
2) **Městský úřad Beroun**,
se sídlem Husovo nám. 68, Beroun,

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

I. spol. s r. o.,
se sídlem X,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 15. 9. 2017, čj. 113263/2017/KUSK,
a rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017, čj. MBE/22157/2017/VÝST-SchL,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15. 9. 2017, čj. 113263/2017/KUSK, se zamítá.
- II. Žaloba proti rozhodnutí Městského úřadu Beroun ze dne 23. 3. 2017, čj. MBE/22157/2017/VÝST-SchL, se odmítá.
- III. Žalobci a žalovaný č. 1 nemají vůči sobě právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci a žalovaný č. 2 nemají vůči sobě právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného č. 1, jímž žalovaný č. 1 zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 12. 6. 2017, č. j. MBE/41192/2017/VÝST-SchL. Citovaným rozhodnutím žalovaný č. 2 opravil zřejmou nesprávnost písemného vyhotovení rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017, č. j. MBE/22157/2017/VÝST-SchL, podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Žalobci navrhuji také zrušení rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017. Výrokem rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 v původní podobě žalovaný č. 2 prodloužil lhůtu platnosti stavebního povolení ze dne 21. 6. 2010, sp. zn. 6235/2009/VÝST (jímž byla osobě zúčastněné na řízení povolena stavba bytového domu X v B., včetně přípojek, pozemních komunikací a terénních úprav), na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 žalovaný č. 2 opravil výrok rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 tak, že se prodlužuje lhůta k dokončení stavby na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Obsah žaloby

2. Ke své aktivní legitimaci žalobci uvádí, že jsou spoluvlastníky jednotky č. X v domě č. p. X nacházejícím se na pozemku p. č. st. X, k. ú. B., a tedy spoluvlastníky domu a pozemku, které se nachází v bezprostřední blízkosti pozemků, na nichž má být dotčená stavba realizována (pozemky spolu přímo sousedí). Stavba bezprostředně zasahuje do jejich vlastnických práv, a to zejména v důsledku zhoršení kvality okolního prostředí (snížení světelnosti, zastínění výhledu z bytu, zvýšení prašnosti, snížení podílu zeleně v okolí, zvýšení dopravy a úbytek parkovacích míst, zásah do soukromí s ohledem na nedostatečné rozestupy budov aj.), což vede i ke snížení pohody bydlení žalobců obecně.
3. V řízení o prodloužení doby platnosti stavebního povolení, resp. lhůty k dokončení stavby žalovaný č. 2 s žalobci nejednal jako s účastníky řízení, neinformoval je o zahájení řízení, ani o vydání rozhodnutí. Žalobci se o vydání rozhodnutí dozvěděli prostřednictvím žádosti o informaci. Cítí se proto zkráceni i na svých procesních právech.
4. Žalobci jsou přesvědčeni, že pro stavební činnost neexistuje platné stavební povolení, neboť stavební povolení z roku 2010 pozbylo platnosti již v roce 2012 z důvodu nezahájení stavebních prací. Z tohoto důvodu nebylo možné prodloužit platnost stavebního povolení, ani prodloužit lhůtu k dokončení stavby. Rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 i rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 jsou proto nicotná. Vydáním napadeného rozhodnutí došlo k domnělé legalizaci současného stavu, kdy byla v srpnu 2017 zahájena realizace stavby, která platným povolením ve skutečnosti nedisponuje.
5. Podle judikatury správních soudů lze stavbu považovat za zahájenou provedením takových stavebních nebo montážních prací, ze kterých je zřejmé, že směřují k realizaci stavby podle stavebního povolení. V nyní posuzované věci však v době platnosti stavebního povolení došlo pouze k vykácení náletových dřevin a údajnému hloubení jam, které mělo charakter

pouze terénních průzkumných prací. Tyto činnosti nelze podle žalobců považovat za zahájení stavby, navíc po dobu následujících 6 let nedošlo k žádné stavební činnosti.

6. S uvedenými skutečnostmi se žalovaný č. 1 v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal, nereagoval ani na judikaturu citovanou žalobci v odvolání. Závěr, podle kterého došlo k zahájení stavby vykopáním 5 jam a uskutečněním sond, je proto zcela nepřezkoumatelný.
7. S ohledem na skutečnost, že původní stavební povolení pozbylo platnosti v důsledku nezahájení stavby ve lhůtě 2 let, nebylo možné vydat ani rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby, které z formálního hlediska představuje povolení změny stavby ještě před jejím dokončením. Pokud by soud nepřisvědčil závěru, že je rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby z uvedeného důvodu nicotné, měl by jej považovat za nepřezkoumatelné. Nelze z něj totiž seznat, na základě jakých úvah žalovaný č. 2 dospěl k závěru v něm uvedenému. K prodloužení lhůty k dokončení stavby musí být dán vážný důvod, který musí být náležitě vyložen.
8. Žalovaný č. 1 na obdobné odvolací námitky reagoval pouze konstatováním, že směřují proti rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017, nikoliv proti rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017. Toto tvrzení však není pravdivé, neboť námitky se vztahovaly jak k rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení, tak k rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 je prvním rozhodnutím, které obsahuje výrok o prodloužení lhůty k dokončení stavby, nemůže se tak jednat o opravu zřejmých nesprávností. Toto rozhodnutí vyvolává diametrálně odlišné účinky od rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017. Ani jedno rozhodnutí pak neobsahuje odůvodnění. Postup žalovaného č. 2 způsobuje stav nejistoty ohledně platnosti, důsledků a důvodů rozhodnutí. Je proto s podivem, že žalovaný č. 1 postup žalovaného č. 2 prohlásil za souladný s právními předpisy.
9. Nadto, změna stavby před jejím dokončením má být projednána s účastníky stavebního řízení. Pochybení žalovaného č. 2, který opomenul s žalobci jednat, uznal i žalovaný č. 1. Následně ovšem dospěl k nepochopitelnému závěru, podle kterého zjištěné vady nemůžou mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Prodloužení lhůty k dokončení stavby se však přímo týká práv žalobců. Jednalo se proto o vážné procesní pochybení, které způsobilo nezákonnost rozhodnutí žalovaného č. 2.
10. Závěrem žalobci navrhuji, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného č. 1, jakož i rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 12. 6. 2017 a ze dne 23. 3. 2017.

Vyjádření žalovaného č. 1 k žalobě

11. Žalovaný č. 1 považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Zdůrazňuje, že žalobou nelze napadnout jiné skutečnosti než ty, které byly předmětem napadeného rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 žalovaný č. 2 pouze opravil zřejmou nesprávnost.
12. K námitce neplatnosti stavebního povolení žalovaný č. 1 konstatuje, že je-li stavba zahájena ve lhůtě 2 let od nabytí právní moci povolení stavebními pracemi obsaženými v projektové dokumentaci, nepozbývá stavební povolení platnosti případnou šestiletou prolukou v provádění stavby. Pro takový závěr neexistuje opora v právní úpravě.
13. K námitce vad rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby žalovaný č. 1 podotýká, že žalobci podali odvolání proti rozhodnutí o opravě zřejmých nesprávností ze

dne 12. 6. 2017. Je-li žaloba označena jako žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 15. 9. 2017, čj. 113263/2017/KUSK, nemůže být odůvodněna námitkami proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017, které odvoláním napadeno nebylo.

14. K tvrzenému zásahu do vlastnických práv žalovaný č. 1 doplnil, že některé nyní namítané otázky byly řešeny již ve stavebním řízení, jehož výsledkem bylo stavební povolení ze dne 21. 6. 2010. V souladu s koncentrační zásadou měly být uplatněny již v územním nebo stavebním řízení.

Další podání žalobců

15. V podání ze dne 27. 11. 2017 (které se týkalo primárně návrhu na přiznání odkladného účinku) žalobci „z opatrnosti“ upozornili, že se žalobou, která je v tomto řízení projednávána, domáhají rovněž zrušení rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017 jako rozhodnutí podkladového napadenému rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017. Žalobci považují obě rozhodnutí s ohledem na zřejmou absenci podmínek pro jejich vydání za nicotná.
16. V replice ze dne 1. 3. 2018 žalobci namítají, že rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017 nedošlo k opravě zřejmé nesprávnosti, neboť pro takový postup nebyly splněny podmínky § 70 správního řádu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 1 As 112/2008 – 56, vyplývá, že rozhodnutí o opravě zřejmé nesprávnosti ve výroku rozhodnutí má hmotněprávní účinky, nemělo by však mít vliv na práva nabytá v dobré víře, neboť zásahem do textu rozhodnutí nelze měnit jeho obsah, nejedná se o opravný prostředek, ani nové rozhodnutí. Nemožnost měnit obsah rozhodnutí, zejména stanovená práva a povinnosti, potvrzuje také další judikatura (viz zejm. rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 – 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 42/2007 – 42, ze dne 22. 2. 2011, čj. 2 Afs 36/2010 – 58, nebo ze dne 19. 12. 2013, čj. 4 As 95/2013 – 35). V nyní posuzované věci vady původního rozhodnutí nespočívaly v pouhém překlepu, zkomolenině či nesprávnosti čísel. Původní rozhodnutí obsahovalo z hlediska právních důsledků zcela jiný výrok, který přiznával dotčeným osobám zcela jiná práva než opravné rozhodnutí.
17. Dále žalobci nesouhlasí s názorem soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 19. 12. 2017, čj. 45 Af 136/2017 – 72 [pozn. soudu: jedná se o usnesení, jímž soud v nyní posuzované věci zamítl návrh žalobce a) na přiznání odkladného účinku žalobě], podle kterého *„rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 vyvolává účinky spojené s prodloužením lhůty k dokončení stavby i v podobě před provedením opravy zřejmé nesprávnosti, neboť z něho lze seznat, k jaké stavbě se vztahuje, jakým rozhodnutím byla stavba povolena a v jakém rozsahu byla lhůta prodloužena (2 roky od právní moci rozhodnutí).“* Podle žalobců naopak nelze z rozhodnutí seznat jeho deklarovaný účel, kterým údajně mělo od počátku být prodloužení lhůty k dokončení stavby, ačkoliv jeho výrok zní na prodloužení platnosti stavebního povolení. Z rozhodnutí není zřejmé, o jakou lhůtu se mělo jednat. Z odůvodnění čítajícího cca tři věty nelze seznat, že se mělo jednat o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Je nepřijatelné, aby v případě rozporu bylo upřednostněno odůvodnění před výrokem. To platí o to více v situaci, kdy byli žalobci jako účastníci opomenuti.
18. Původní rozhodnutí je třeba považovat za zcela nicotné. Kromě shora popsané vnitřní rozpornosti výroku a odůvodnění vede k nicotnosti i skutečnost, že výrok byl z právního hlediska nemožný – není možné prodloužit platnost stavebního povolení, které již dávno

pozbylo platnosti. Nadto, nikdy nebyla podána žádost o prodloužení stavebního povolení. Původní rozhodnutí tak obsahuje výrok, pro nějž nebyly dány podmínky. K nicotnosti původního rozhodnutí jsou všechny rozhodující orgány povinny přihlížet z úřední povinnosti.

19. Byl-li by přijat názor, že opravné rozhodnutí není novým rozhodnutím, ale rozhodnutím opravujícím původní rozhodnutí, pak nicotnost původního rozhodnutí vede i k nicotnosti opravného rozhodnutí. Soud by měl proto vyslovit nicotnost obou rozhodnutí.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

20. Osoba zúčastněná nařízení se vyjádřila podrobněji jen k návrhům na přiznání odkladného účinku, k samotné žalobě pouze konstatovala, že s námitkami nesouhlasí a že se skutková tvrzení nezakládají na pravdě.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

21. Soud ověřil, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. 1 byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci s tímto postupem souhlasili (žalobci výslovně podáním ze dne 5. 2. 2018, žalovaný č. 1 mlčky). Pokud jde o žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného č. 2, dospěl soud k závěru, že z důvodů uvedených v bodech 31 a následujících rozsudku nejsou splněny podmínky pro její věcné projednání.

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

22. Soud ze správního spisu zjistil, že k žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“) žalovaný č. 2 rozhodnutím ze dne 21. 6. 2010, čj. MBE 28716/2010/VÝST-So, vydal stavební povolení na stavbu „*bytový dům X, B., přípojky vody, splaškové a dešťové kanalizace, neveřejné účelové komunikace vč. připojení na MK, parkovacích stání, sadových a terénních úprav na pozemku: pozemková parcela číslo X, X, X, X, X, X, X v katastrálním území B.*“.
23. Dne 6. 2. 2017 stavebník doručil žalovanému č. 2 žádost o prodloužení termínu dokončení stavby do 31. 12. 2018.
24. Oznámením ze dne 8. 3. 2017 žalovaný č. 2 oznámil zahájení „*řízení o změně stavby před dokončením – prodloužení lhůty k dokončení stavby*“ ke dni podání žádosti podle § 118 odst. 3 ve spojení s § 112 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
25. Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017 žalovaný č. 2 žádosti vyhověl a ve výroku uvedl, že „*prodlužuje lhůtu platnosti stavebního povolení spis. zn. 6235/2009/VÝST ze dne 21. 6. 2010 na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí*“. V odůvodnění uvedl, že stavebník podal žádost o prodloužení lhůty k dokončení stavby povolené rozhodnutím uvedeným ve výroku a že stavebník zahájil stavbu dne 5. 9. 2011. Žalovaný č. 2 žádosti vyhověl, protože předpoklady, za kterých bylo stavební povolení vydáno, zůstaly nezměněny. Dodal, že v řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby nebyly zjištěny žádné okolnosti, které by prodloužení lhůty k dokončení stavby bránily. Rozhodnutí bylo doručeno stavebníkovi

dne 23. 3. 2017. Dne 24. 3. 2017 zaslal stavebník stavebnímu úřadu oznámení, že se vzdává práva na odvolání.

26. Podle nedatovaného protokolu nahlížel žalobce a) do spisu a pořídil si z něj fotokopie.
27. Dne 12. 6. 2017 žalovaný č. 2 vydal rozhodnutí nazvané „oprava zřejmých nesprávností“, jímž podle § 70 správního řádu opravil text výroku rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 v části *„prodlužuje lhůtu platnosti stavebního povolení spis. zn. 6235/2009/VÝST ze dne 21. 6. 2010 na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“* tak, že nově zní *„prodlužuje lhůtu k dokončení stavby na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“*. V odůvodnění uvedl, že ve výroku písemného vyhotovení rozhodnutí se vyskytla zřejmá nesprávnost, proto ji opravil.
28. Ve spisu odvolacího orgánu je založeno sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 6. 2017 – poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Tímto sdělením byl žalobce a) vyrozuměn o tom, že 1) platnost stavebního povolení ze dne 21. 6. 2010 na stavbu bytového domu X nebyla prodloužena a 2) stavební činnost na stavbě byla podle údajů ve stavebním deníku zahájena dne 5. 9. 2011 vykácením náletových keřů a dřevin, následně byla vlastní stavba zahájena dne 14. 9. 2011 hloubením jam pro základové piloty; na základě žádosti stavebníka o prodloužení lhůty k dokončení stavby vydal žalovaný č. 2 rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017. Přílohou tohoto sdělení byly mimo jiné kopie obou zmiňovaných rozhodnutí.
29. Dne 28. 6. 2017 podali žalobci proti rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 odvolání, v němž uplatnili obdobné námitky jako v následně podané žalobě.
30. V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný č. 1 odvolání zamítl a rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 potvrdil. Předeslal, že na rozdíl od žalovaného č. 2 považuje žalobce za účastníky řízení (účastníkem řízení o povolení stavby byl jejich právní předchůdce Ing. K.), proto je jejich odvolání přípustné. Zdůraznil, že odvoláním bylo napadeno rozhodnutí o opravě zřejmých nesprávností. Stavebník požádal o prodloužení termínu dokončení stavby a žalovaný č. 2 zřejmou nesprávností v rozporu s žádostí stavebníka prodloužil lhůtu *„platnosti stavebního povolení“*. Podle stavebního deníku byla stavba zahájena do dvou let, stavební povolení proto nepozbylo platnosti. Druhou věcnou nesprávností bylo vymezení lhůty, která byla prodloužena na 2 roky ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ze dne 21. 6. 2010, tj. do roku 2012. I tuto vadu napadené rozhodnutí napravilo. Další odvolací námitky směřovaly proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017, které nebylo předmětem odvolacího řízení, proto se jimi žalovaný č. 1 nezabýval. Žalovaný č. 1 uzavřel, že zjištěné vady nemohou mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, proto k nim podle § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlížel.

Posouzení žalobních bodů

31. Pro posouzení věci soud považuje za podstatné nejprve upřesnit předmět řízení. Podání doručené soudu dne 13. 10. 2017 žalobci označili jako žalobu proti rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 15. 9. 2017, čj. 113263/2017/KUSK. V petitu navrhli zrušení uvedeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 12. 6. 2017, kromě toho navrhli také zrušení rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017. Posledně uvedené rozhodnutí však žalobci nenapadli odvoláním, přestože je takové odvolání přípustné,

nebylo proto předmětem přezkumu v rámci odvolacího řízení, jehož výsledkem je žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2017.

32. Soud nepřehlédl, že žalovaný č. 2 v daném řízení mylně žalobce za účastníky nepovažoval, a proto jim rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 ani řádně nedoručil. Do dispozice žalobců se však toto rozhodnutí dostalo prostřednictvím žádosti o informace. Ze sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 6. 2017 o vyřízení této žádosti plyne, že jeho přílohou bylo jak rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017, tak rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017. Bylo volbou žalobců, že napadli odvoláním pouze rozhodnutí o opravě zřejmé nesprávnosti ze dne 12. 6. 2017, musí proto také nést procesní důsledky s touto volbou spojené. Soud v tomto směru není oprávněn rozšiřovat rozsah svého přezkumu nad rámec přípustný na základě zákona.
33. Soud proto žalobu proti rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 odmítnul pro nevyčerpání opravných prostředků podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Zároveň soud dodává, že žalobci jsou povinni vyčerpat opravné prostředky i tehdy, namítají-li nicotnost rozhodnutí (srovnej usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65). Jak žalobci i žalovaný č. 1 shodně argumentují, žalobci byli účastníky (opomenutými) řízení před žalovaným č. 2 (§ 118 odst. 3 stavebního zákona odkazuje na ustanovení o stavebním řízení obecně, tedy včetně ustanovení vymezujících okruh účastníků, přičemž právní předchůdce žalobců byl účastníkem stavebního řízení) a svědčilo jim tedy právo (a z hlediska přípustnosti žaloby i povinnost) podat odvolání. Pro úplnost soud uvádí, že i pokud by žalobci účastníky řízení před žalovaným č. 2 nebyli (a neměli by tedy k dispozici odvolání proti jeho rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017), musel by soud jejich žalobu přesto odmítnout, a to pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobci totiž rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 získali prostřednictvím žádosti o informace dne 14. 6. 2017, avšak žalobu podali až dne 13. 10. 2017, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.
34. V dalším podání ze dne 27. 11. 2017 žalobci naznačili, že důvodem návrhu na zrušení rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 je skutečnost, že jej považují za podkladové rozhodnutí. Pokud snad tímto návrhem zamýšleli navrhnout přezkum rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 v režimu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., nelze jim vyhovět. Rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 za podkladové rozhodnutí vůči rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 považovat nelze. Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017 žalovaný č. 2 rozhodl o žádosti osoby zúčastněné na řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Toto rozhodnutí bylo možné napadnout odvoláním a poté případně samostatnou žalobou. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 pak žalovaný č. 2 rozhodl pouze o opravě zřejmé nesprávnosti rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017. Opravované rozhodnutí nelze považovat za podkladové rozhodnutí vůči oprávněmu rozhodnutí, kterým je opravována pouze zřejmá nesprávnost původního rozhodnutí. Podkladovými rozhodnutími, na které pamatuje § 75 odst. 2 s. ř. s., jsou typicky tzv. subsumované akty, kdy je navenek vydáván jediný finální správní akt, jenž subsumuje podmiňující správní akt nebo správní akty (např. závazná stanoviska), které samy o sobě nesměřují vůči adresátovi finálního správního aktu, nýbrž zavazují primárně pouze správní orgán příslušný k vydání finálního aktu. Je-li navazujícím (finálním) správním aktem rozhodnutí správního orgánu, lze v řízení o žalobě proti tomuto finálnímu rozhodnutí přezkoumat i zákonnost subsumovaných aktů podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (srov.

rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017 – 88, č. 3948/2019 Sb. NSS). Správní rozhodnutí, které je samo o sobě finálním aktem, ale které je třeba z důvodu zřejmé nesprávnosti vykládat a aplikovat ve spojení s opravným rozhodnutím, charakter podkladového aktu zjevně nemá, nejsou proto splněny podmínky pro jeho přezkum v režimu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

35. Předmětem věcného soudního přezkumu tak je pouze rozhodnutí žalovaného č. 1 ve spojení s rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 o opravě zřejmé nesprávnosti. Rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 bylo samostatně přezkoumatelné (po vyčerpání řádných opravných prostředků), nikoliv však v tomto řízení.
36. Převážná část žalobních námitek však fakticky směřuje proti rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017, neboť žalobci zpochybňují splnění podmínek pro prodloužení lhůty k dokončení stavby a namítají, že stavba nebyla zahájena do dvou let od právní moci rozhodnutí, jímž byla povolena, a tudíž platnost původního stavebního povolení podle jejich názoru skončila marným uplynutím lhůty 2 let. Obdobně žalobci argumentovali také v odvolání a nyní žalovanému č. 1 vytýkají, že tyto námitky nevypořádal. Žalovaný č. 1 však na ně nebyl povinen reagovat, neboť žalobci podali odvolání pouze proti opravnému rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017, a tím vymezili předmět odvolacího řízení. Rozhodnutí žalovaného č. 1 nemůže být nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání námitek, které se s předmětem přezkumu zjevně míjely. Z těchto důvodů se k tomuto okruhu námitek nemůže vyjádřit ani krajský soud. Nevyhověl proto ani návrhu na provedení důkazu listinami, neboť ty měly podle tvrzení žalobců prokazovat, zda a případně kdy byly zahájeny stavební práce. Nadto, většina navrhaných listin (stavební deník, stavební povolení, zpráva inženýrskogeologického a geotechnického průzkumu a některé fotografie) jsou již součástí správního spisu, jímž se důkaz ve smyslu § 52 s. ř. s. neprovádí (viz rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 1 Afs 271/2016 – 77, bod 40, ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011 – 75, nebo ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008 – 117).
37. Dále žalobci zpochybnili, zda se skutečně jednalo o opravné rozhodnutí, neboť podle jejich názoru měnilo práva a povinnosti stanovené v rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017, a fakticky jej tak nahrazovalo, nikoliv opravovalo. Této námitce soud nepřisvědčil.
38. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 6. 2. 2017 stavebník skutečně požádal o prodloužení termínu dokončení stavby a takto žalovaný č. 2 žádost i projednával, tj. v režimu změny stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 3 stavebního zákona, což dokládá text usnesení o přerušení řízení ze dne 17. 2. 2017 (z důvodu zaslání výzvy k odstranění nedostatků podání) a oznámení ze dne 8. 3. 2017 o tom, že řízení bylo zahájeno podáním žádosti. Byť ve výrokové části rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 žalovaný č. 2 uvedl, že prodlužuje lhůtu platnosti stavebního povolení na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, lze z ní dovodit, že rozhodl o žádosti stavebníka ze dne 6. 2. 2017. Touto žádostí stavebník požádal o prodloužení lhůty pro dokončení stavby, nikoliv o prodloužení platnosti stavebního povolení. Tomu také odpovídá odůvodnění daného rozhodnutí, v němž žalovaný č. 2 na žádost ze dne 6. 2. 2017 odkázal a výslovně uvedl, že stavebník v této žádosti žádal o prodloužení lhůty k dokončení stavby a že zahájení řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby bylo oznámeno dne 8. 3. 2017. Vyhovění žádosti pak odůvodnil tím, že stavba byla již zahájena, předpoklady pro povolení stavby se nezměnily a žalovaný č. 2 neshledal žádné okolnosti, které by bránily prodloužení lhůty k dokončení stavby.

39. I přes popsanou nesprávnost výroku je tedy zřejmé, že rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017 žalovaný č. 2 vyhověl žádosti stavebníka, v níž požadoval prodloužení lhůty pro dokončení stavby.
40. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 pak žalovaný č. 2 rozhodl o opravě zřejmých nesprávností a původní text výroku nahradil zněním, podle něhož se prodlužuje lhůta k dokončení stavby. Opravené znění tedy odpovídá tomu, o čem stavebník v žádosti ze dne 6. 2. 2017 žádal. Zároveň žalovaný č. 2 v rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 upřesnil formulaci výroku ohledně počátku běhu dané lhůty. Původní formulace lhůty ve výroku rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 („*prodlužuje lhůtu platnosti stavebního povolení spis. zn. 6235/2009/VÝST ze dne 21. 6. 2010 na 2 roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí*“) nebyla zcela jednoznačná, neboť slova „*tohoto rozhodnutí*“ bylo možné vykládat jako rozhodnutí ze dne 21. 6. 2010, které bylo ve výroku zmíněno, nebo jako rozhodnutí, kterým k prodloužení lhůty došlo, tedy rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017. Žalovaný č. 2 proto nepochybil, když tuto nejednoznačnost opravným rozhodnutím odstranil.
41. S ohledem na výše popsané skutečnosti vyplývající ze správního spisu soud přisvědčil žalovanému č. 1, že opravným rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017 byly skutečně opraveny zřejmé nesprávnosti ve smyslu § 70 správního řádu. Soud při této úvaze nedává přednost odůvodnění před výrokem, jak namítají žalobci v reakci na rozhodnutí o odkladném účinku, ale hodnotí věc v kontextu všech podkladů plynoucích ze správního spisu - žádosti stavebníka, usnesení o přerušení řízení, oznámení o zahájení řízení, původního rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 (jeho výrokové části i odůvodnění), stejně tak jako výroku a odůvodnění opravného rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017. Jsou-li všechny tyto skutečnosti nahlíženy ve svém celku, je nepochybné, že žalovaný č. 2 prodloužil lhůtu k dokončení stavby již rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017, byť ve výroku chybně uvedl, že prodlužuje platnost stavebního povolení. Jednalo se o zjevný omyl, přičemž správné znění výroku bylo dostatečně podloženo podklady založenými ve spise.
42. Z rozhodnutí ze dne 12. 6. 2017 ani z rozhodnutí žalovaného č. 1 nelze dovodit, že by opravným rozhodnutím bylo rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 zcela nahrazeno či *de facto* zrušeno. Rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 nadále existuje a vyvolává právní účinky, neboť se na něj hledí jako na pravomocné. Je ovšem třeba jej vykládat a aplikovat ve spojení s opravným rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017.
43. Soud má tedy za to, že rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 vyvolává účinky spojené s prodloužením lhůty k dokončení stavby i v podobě před provedením opravy zřejmé nesprávnosti. Jinými slovy, oprávnění pokračovat v provádění stavby je spojeno přímo s rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017, které ovšem předmětem věcného přezkumu v této věci není, toto oprávnění naopak nepramení z prvostupňového rozhodnutí o opravě zřejmých nesprávností, což limituje rozsah soudního přezkumu, jak soud vysvětlil výše.
44. Pochybení žalovaného č. 2 spočívající v tom, že nejednal s žalobci jako s účastníky řízení, napravil již žalovaný č. 1, který akceptoval jejich odvolání jako přípustné, a dal jim tak možnost namítat vady napadeného rozhodnutí. Jak však soud již shora vysvětlil, okruh námitek byl omezen předmětem řízení, jímž byla oprava zřejmé nesprávnosti, nikoliv věcné rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Nadto soud dodává, že oprava zjevných nesprávností je zpravidla prvním úkonem ve věci, žádné „řízení o opravě“ se nevede. Žalobci tedy mohli být na svých právech zkráceni toliko tím, že jim toto rozhodnutí nebylo doručeno. Ke zkrácení žalobců na právech mohlo bezpochyby dojít

tím, že s nimi nebylo jednáno jako s účastníky řízení o změně stavby před dokončením, nicméně touto otázkou se soud zabývat nemůže, jelikož žaloba proti rozhodnutí vzešlému z tohoto řízení (rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017) není z důvodů uvedených v bodech 31-33 rozsudku přípustná.

45. Soud nepřisvědčil ani námitce nicotnosti, kterou žalobci dovozovali ze skutečnosti, že nelze prodloužit lhůtu, která již marně uplynula. Kromě toho, že námitku zpochybňující možnost prodloužit lhůtu k dokončení stavby mohli vznést pouze v odvolání proti rozhodnutí ze dne 23. 3. 2017 (a dále v případném soudním řízení navazujícím na rozhodnutí o takovém odvolání), soud zdůrazňuje, že i kdyby byla případně důvodná (což však soud v tomto řízení posoudit nemůže), nemohla by mít za následek nicotnost daného rozhodnutí, ale „pouze“ jeho nezákonnost. V obecné rovině lze dodat, že správní rozhodnutí může být stiženo tak zásadními vadami, pro které jej vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a jedná se tedy o rozhodnutí nicotné (viz § 77 správního řádu). Nicotnost však způsobují pouze ty nejtěžší vady, jakými jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, č. 2837/2013 Sb. NSS). Ze správního spisu ani z tvrzení žalobců však neplyne, že by rozhodnutí žalovaného č. 2 byla zatížena tak zásadními vadami, které by mohly způsobit jejich nicotnost. Žalobci tvrzený vnitřní rozpor (který by v krajním případě mohl vést až k nicotnosti rozhodnutí) je však rozporem toliko zdánlivým, jelikož jej lze překlenout výkladem s ohledem na obsah správního spisu (viz body 38-43 rozsudku).

Závěr a náklady řízení

46. Žalobu v části směřující proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 23. 3. 2017 soud odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.
47. O náhradě nákladů řízení o této části žaloby soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
48. Žalobu v části směřující proti rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 15. 9. 2017 soud zamítl, neboť neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
49. O náhradě nákladů řízení o této části žaloby soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli v řízení úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému č. 1 soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.
50. O nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť této osobě neuložil splnění jakýchkoliv povinností a důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu nákladů řízení této osobě v průběhu řízení nevystaly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Praha 28. srpna 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu