



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **Ing. M. Š.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Karlem Vítkem
sídlem Dobrovského 25, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 10. 2020, č. j. KUOK 112190/2020, č. j. KUOK 112233/2020 a č. j. KUOK 112144/2020, a dále o vyslovení nicotnosti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce č. j. SMOI/228411/2013/OS/US/Fil ze dne 6. 12. 2013, č. j. SMOI/OPS/42/1249/2013/Př ze dne 3. 6. 2013 a č. j. SMOI/OPS/42/925/2014/Př ze dne 20. 5. 2014,

takto:

I. Žaloba se v části, v níž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 20. 10. 2020, č. j. KUOK 112190/2020, **zamítá.**

II. Žaloba se v části, v níž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 20. 10. 2020, č. j. KUOK 112233/2020, **zamítá.**

III. Žaloba se v části, v níž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 20. 10. 2020, č. j. KUOK 112144/2020, **zamítá.**

IV. Žaloba se v části, v níž se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 6. 12. 2013, č. j. SMOI/228411/2013/OS/US/Fil, ze dne 3. 6.

2013, č. j. SMOL/OPS/42/1249/2013/Př a ze dne 20. 5. 2014, č. j. SMOL/OPS/42/925/2014/Př, **odmítá**.

V. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Žalobce má ve společném jmění manželů rodinný dům se zahradou v k. ú. Samotíšky. Dle svého tvrzení v květnu 2020 zjistil, že na sousedním pozemku parc. č. XA, jehož součástí je stavba č. p. X, a pozemku parc. č. XB probíhají stavební práce mající vést k vybudování 3. NP rodinného domu č. p. X. Z odpovědi Magistrátu města Olomouce (dále jen „stavební úřad“) na dotaz ze dne 13. 5. 2020 podaný dle zákona č. 106/1999 Sb. se žalobce dle svého tvrzení dozvěděl, že výstavba 3. NP domu č. p. X nebyla povolena. Dále uvedl, že mu stavební úřad zaslal anonymizované stavební povolení ze dne 3. 6. 2013, č. j. SMOL/OPS/42/1249/2013/Př, na stavbu „*nástavba a přístavba rodinného domu se vznikem bytové jednotky č. p. X, v obci Samotíšky, v katastrálním území Samotíšky, ulice Fromkova č. o. X, na pozemcích parc. č. XA (zastavěná plocha a nádvoří) a parc. č. XB (zahrada)*“ (dále jen „stavba“) a rozhodnutí o změně stavby před dokončením č. j. SMOL/OPS/42/925/2014/Př ze dne 20. 5. 2014. Podle tvrzení žalobce ze zaslaných rozhodnutí vyplynulo také to, že pro stavbu povolenou stavebním povolením ze dne 3. 6. 2013 byl dne 28. 2. 2013 vydán územní souhlas a pro rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 20. 5. 2014 bylo vydáno dne 6. 12. 2013 územní rozhodnutí.
2. Žalobce podal obratem proti všem uvedeným povolovacím aktům z let 2013 a 2014, majícím povahu správního rozhodnutí, odvolání jakožto opomenutý účastník, proti územnímu souhlasu podal dne 8. 6. 2020 podnět k zahájení přezkumného řízení a podnět k povolení obnovy řízení. Podle tvrzení žalobce zasáhne vybudování nástavby v 3. NP sousedního domu do jeho vlastnického práva a zásadně jej poškodí, neboť nástavba mu bude bránit ve výhledu do okolí, což znehodnotí jeho rodinný dům, neboť výhled do krajiny je klíčovou urbanistickou hodnotou celé lokality. Nástavba 3. NP rodinného domu č. p. 364 je dle žalobce v rozporu s územním plánem, který v dané lokalitě povoluje jen 2 NP, v rozporu s územním plánem je i výstavba neseslové střechy, stavebník dle žalobce záměrně uvedl stavební úřad v omyl, neboť v rozporu se skutečností v žádosti o stavební povolení tvrdil, že jeho dům má zatím 1 podzemní a jedno nadzemní podlaží (přestože v kolaudačním rozhodnutí z r. 2001 se uvádí, že jde o samostatně stojící dvoupodlažní dům), navíc je stavba s ohledem na umístění ve svahu i nebezpečná, územní rozhodnutí bylo vydáno navzdory negativnímu stanovisku orgánu územního plánování a konečně dle žalobce veškerá povolení z let 2013 a 2014 již pozbyla platnosti, neboť stavebník nezačal stavět do dvou let od jejich vydání, nýbrž až v roce 2020. Pochybení stavebního úřadu při vydání povolovacích aktů jsou dle žalobce natolik flagrantní, že muselo jít o úmysl. Jelikož stavební úřad povolil nástavbu v 2. NP, ačkoli tato již dávno existuje, jedná se i o rozhodnutí nicotná.
3. Žalovaný třemi rozhodnutími ze dne 20. 10. 2020 zamítl odvolání žalobce proti uvedeným povolovacím aktům jako opožděná, resp. nepřipustná. Proti těmto rozhodnutím podal žalobce žalobu, kterou požaduje jednak, aby soud všechna tři rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí prvostupňových zrušil, popřípadě aby vyslovil nicotnost všech tří prvostupňových rozhodnutí.

B) Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce uvedl v žalobě důvody nezákonnosti zvlášť pro každé napadené rozhodnutí žalovaného.
5. Rozhodnutí č. j. KUOK 112190/2020, jímž žalovaný zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění změny stavby před dokončením ze dne 6. 12. 2013, je dle žalobce nezákonné z těchto důvodů:
 - a) formální vada - strany 2-6 jsou v záhlaví označeny č. j. KUOK 112144/2020, přičemž strana 2 ani textově nenavazuje na stranu 1, což způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí;
 - b) nesprávný závěr o opožděnosti odvolání – aplikace roční lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu je v této věci nezákonná. Lhůta pro podání odvolání mohla začít běžet až ve chvíli, kdy mu bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno, resp. oznámeno ve smyslu § 83 odst. 1 a 2 správního řádu, nebo kdy se o něm dozvěděl ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu. O vydání rozhodnutí se žalobce dozvěděl až na základě přípisu stavebního úřadu ze dne 18. 5. 2020, přičemž mu byla poskytnuta částečně anonymizovaná verze rozhodnutí, takže mu rozhodnutí stále řádně doručeno nebylo. Nemohla mu proto ani uplynout objektivní lhůta 1 roku, protože o probíhajícím řízení vůbec nevěděl a jako poslednímu účastníku řízení mu nebylo rozhodnutí dosud řádně oznámeno. Povinnost dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře, stanovenou v § 84 odst. 3 správního řádu lze vykládat jako mez pro aplikaci odst. 1, přičemž v tomto případě to byl žalobce jako účastník řízení, jehož dobrá víra má být chráněna. Naopak stavebník a jeho projektant museli od počátku vědět, že povolení a realizace nástavby 3. NP je dle územního plánu nepřípustné, proto záměr formulovali zcela v rozporu s technickými předpisy a normami jako půdní nástavbu, a v zásadě tak stavební úřad uvedli v omyl. Stavba dosud nebyla provedena, a není třeba tak chránit stavbu realizovanou v dobré víře ve správnost vydaného povolení. Pokud judikatura při aplikaci § 84 odst. 1 správního řádu na obdobné případy zmiňuje zásadu právní jistoty, presumpci správnosti správních rozhodnutí a zásadu ochrany dobré víry, tak v tomto případě nemůže být spravedlivý žádný zájem, který by měl být objektivní lhůtou dle tohoto ustanovení chráněn. Podstatné je také, že žalobce neměl reálně možnost dozvědět se, že nějaké řízení vůbec proběhlo, protože stavebník stavbu nezahájil. Aplikace § 84 odst. 1 správního řádu nemůže být neomezená. Uvede-li totiž stavebník stavební úřad v omyl, nebo dojde-li v důsledku nedbalého či úmyslného pochybení stavebního úřadu k vydání zcela nezákonného rozhodnutí, stačí, aby stavebník stavbu nezahajoval po dobu poměrně krátkých objektivních lhůt k podání opravných prostředků, a poté lze stavbu již bez obav realizovat. Judikatura k předchozímu správnímu řádu spravedlivěji vycházela ze zásady, že rozhodnutí se nemohlo stát pravomocným, pokud nebylo opomenutému účastníku oznámeno, a to tím spíše pak v případech, kdy k procesnímu pochybení správního orgánu při stanovení okruhu účastníků přistupovaly rovněž další důvody protiprávního zásahu do práv opomenutého účastníka i v hmotněprávní rovině, jak je tomu i v posuzované věci. Aplikací objektivní lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu je zasahováno do ústavně garantovaného práva žalobce vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny a možnosti domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu dle čl. 36 odst. 2 Listiny;

- c) rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nereagoval na námitku, že odvoláním napadené rozhodnutí pozbylo platnosti, protože stavba nebyla zahájena v době platnosti stavebního povolení, ani na námitku, že je odvoláním napadené rozhodnutí nicotné. Žalovaný měl přitom obě námitky směřující proti platnosti, resp. existenci odvoláním napadeného rozhodnutí, posoudit ještě před rozhodnutím o odvolání;
- d) žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, že marně uplynuly i všechny lhůty pro využití mimořádných opravných prostředků, neboť počátek běhu objektivních lhůt je podle správního řádu v případě mimořádných opravných prostředků vázán na okamžik právní moci rozhodnutí (§ 96 odst. 1, § 97 odst. 2, § 100 odst. 2, 3 správního řádu), které nemohlo rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu § 73 odst. 1 správního řádu nabýt, jelikož žalobci jako účastníku řízení rozhodnutí nebylo oznámeno.
6. Rozhodnutí č. j. KUOK 112233/2020, jímž žalovaný zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby před dokončením ze dne 20. 5. 2014, je dle žalobce nezákonné z důvodů uvedených v odstavci 5 pod písm. b), c) a d).
7. Rozhodnutí č. j. KUOK 112144/2020, jímž žalovaný zamítl jako nepřípustné (podané osobou neoprávněnou) odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby ze dne 3. 6. 2013, je dle žalobce nezákonné z těchto důvodů:
- a) účastenství v předmětném stavebním řízení souvisí i s posuzováním účastenství v předchozím územním řízení, resp. při vydání územního souhlasu, který je rovněž nezákonný, neboť stavební úřad neměl postupovat jen ve smyslu tehdy platného § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, tj. soustředit se pouze na mezující sousedy, ale měl podle § 96 odst. 5 stavebního zákona zohlednit rovněž skutečnost, že již umístěním původní nástavby budou přímo dotčena vlastnická práva žalobce ke stavbě a pozemku, přestože přímo se stavebním pozemkem nesousedí. Již původní nástavba, byť byla menšího rozsahu, představovala navýšení objektu o 3. NP, což omezuje výhled z nemovitosti žalobce a tímto mohou být a jsou vlastnická práva žalobce přímo dotčena. A to platí tím spíše právě proto, že provedení 3. NP navíc s pultovou střechou je v rozporu s územním plánem a vůbec nemělo být povoleno. Stavební úřad tedy měl podle § 96 odst. 5 stavebního zákona provést územní řízení a nevydávat pouhý územní souhlas. V návaznosti na to měl pak s žalobcem jednat jako s účastníkem územního řízení a rovněž navazujícího stavebního řízení;
- b) alternativní důvod zamítnutí odvolání pro opožděnost je nezákonný z důvodů uvedených v odstavci 5 výše pod písm. b), c) a d).
8. Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 12. 2013, č. j. SMOL/228411/2013/OS/US/Fil, ze dne 3. 6. 2013, č. j. SMOL/OPS/42/1249/2013/Př a ze dne 20. 5. 2014, č. j. SMOL/OPS/42/925/2014/Př, jsou dle žalobce nicotná ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, protože trpí takovými vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelnými, protože povolují nástavbu nacházející ve 2. NP, kde však nástavbu nelze fakticky uskutečnit, protože již 2. NP existuje. Existuje také rozpor mezi výrokovou částí, jíž je povolena nástavba nad severní částí domu bez specifikace podlaží, a projektovou dokumentací, která označuje nástavbu v rozporu se stavebnětechnickými předpisy jako půdní nástavbu, přestože se nejedná o nástavbu na půdě a nejedná se podkroví, protože zde není sedlová střecha. Ve výrokové části územního rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013 a rozhodnutí o změně stavby před dokončením není řádně a v souladu s realitou nástavba

označena jako 3. NP. Povolil-li stavební úřad nástavbu v podlaží bez určení podlaží, kde má být realizována, nebo v místě, kde ji nelze realizovat, jsou naplněny konkrétní důvody nicotnosti, které jsou v literatuře definovány jako „naprostá neurčitosti, nesrozumitelnosti, vnitřní rozpornosti a nesmyslnosti“ nebo „plnění absolutně nemožné, neuskutečnitelné, nerealizovatelné, jak právně, tak i fakticky“.

9. Žalovaný požadoval zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že vytýkaná formální vada rozhodnutí č. j. KUOK 112190/2020 je zcela zřejmou nesprávností, resp. písařskou chybou, která nemá na přezkoumatelnost ani zákonnost tohoto rozhodnutí žádný vliv. Odůvodnění rozhodnutí i přes chybu v uvedeném jednacím čísle koresponduje s jeho výrokem. Závěr o opožděnosti všech odvolání je dle žalovaného správný a koresponduje se zněním § 84 odst. 1 správního řádu. Pokud správní orgán neoznámí rozhodnutí vedlejšímu účastníku (§ 27 odst. 2 správního řádu), může tato osoba podat odvolání proti takovému rozhodnutí do jednoho roku ode dne, kdy bylo oznámeno poslednímu neopomenutému účastníku. To se v případě všech tří rozhodnutí stavebního úřadu stalo v roce 2013, resp. 2014, tudíž odvolání žalobce podané dne 9. 6. 2020 bylo ve všech třech případech podáno po marném uplynutí uvedené roční lhůty. Současně uplynuly též lhůty k možnému zahájení přezkumného řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu a ve smyslu dodržení zákonných lhůt nebyly splněny ani podmínky pro obnovu řízení dle § 100 správního řádu. K námitce, že vydaná stavební povolení a tím i jim předcházející územní rozhodnutí, resp. územní souhlasy pozbyly platnosti z důvodu nezahájení stavby, odkázal žalovaný na výsledek kontrolní prohlídky stavebního úřadu ze dne 10. 7. 2020.
10. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že stavební úřad měl k objasnění toho, zda byla stavba skutečně zahájena v době platnosti stavebního povolení, provést dokazování, což neučinil. Práce prováděné stavebníkem v březnu 2015 nelze považovat za zahájení stavby ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona, neboť šlo o práce, které byly v předmětných rozhodnutích zahrnuty jen okrajově, nikoli o zahájení stavby předmětné nástavby. V posuzované věci nejde dle žalobce jen o to, že byli s manželkou opomenuti jakožto účastníci řízení, nýbrž o to, že rozhodnutí stavebního úřadu trpí podstatnými vadami, které nemůže čas zhojit. Aplikace § 84 správního řádu na posuzovanou věc by znamenala aprobaci zneužití práva a jeho obcházení.

C) Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
12. Předně soud pro úplnost uvádí, že se žalobce v žalobě domáhal také ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím ve sdělení žalovaného ze dne 23. 10. 2020 o tom, že nezahájí z podnětu žalobce přezkumné řízení ve věci přezkoumání územního souhlasu ze dne 28. 2. 2013. Zásahovou žalobu soud vyloučil k samostatnému projednání a následně ji usnesením ze dne 13. 4. 2021, č. j. 65 A 4/2021-24 odmítl. Dále žalobce také požadoval, aby soud vyslovil nicotnost předmětného územního souhlasu ze dne 28. 2. 2013. I tuto žalobu soud vyloučil k samostatnému projednání a následně usnesením ze dne 20. 4. 2021, č. j. 60 A 13/2021-20 odmítl.
13. Z žalobních bodů se krajský soud nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného č. j. KUOK 112190/2020, neboť důvodnost takové námitky by

sama o sobě postačovala k zrušení tohoto rozhodnutí bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti.

14. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jak správní orgán vůbec rozhodl. To může být dáno absencí výroku, nedostatky jazykového vyjádření výroku nebo vnitřní rozporností. Musí se jednat o takové nedostatky, které zabraňují porozumět výroku rozhodnutí, tedy zjistit, jak správní orgán rozhodl. V ostatních případech je nepřezkoumatelnost rozhodnutí vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí (§ 68 odst. 2 a 3 a § 90 správního řádu). Podstatou nepřezkoumatelnosti, ať již pro nesrozumitelnost, nebo pro nedostatek důvodů, je, že rozhodnutí trpí takovými nedostatky, které neumožňují seznat obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat.
15. Rozhodnutí č. j. KUOK 112190/2020, jímž žalovaný zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění změny stavby před dokončením ze dne 6. 12. 2013, č. j. SMOL/228411/2013/OS/US/Fil (označené též jako územní rozhodnutí č. 143/2013) však žádnou z popsanych vad netrpí. Žalobcem vytknutá vada označení stran 2-6 v záhlaví rozhodnutí odlišným jednacím číslem (č. j. KUOK 112144/2020), i vada absence textové návaznosti strany 2 na stranu 1 (text na straně 1 končí nedokončenou větou, zatímco text na straně 2 rozhodnutí začíná větou novou), jsou vadami ryze formálními, které nezpůsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu, jak jej chápe ustálená judikatura. Výrok rozhodnutí žalovaného č. j. KUOK 112190/2020 je srozumitelný, neboť v kombinaci s údaji uvedenými v jeho záhlaví je z něj zcela zřejmé, že žalovaný zamítl společné odvolání žalobce a Ludmily Študentové ze dne 9. 6. 2020, směřující proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 12. 2013, č. j. SMOL/228411/2013/OS/US/Fil podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné. Odůvodnění tohoto rozhodnutí pak tomuto výroku zcela odpovídá, neboť obsahuje úvahy týkající se aplikace § 92 odst. 1 správního řádu na daný případ a zmiňuje též skutkové okolnosti (datum doručení rozhodnutí posledního neopomenutému účastníkovi), z nichž je zřejmé, že se toto odůvodnění i přes pochybení v označení věci v záhlaví stran 2 až 6 vztahuje k danému případu. Závěr o přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí žalovaného ostatně podporuje také fakt, že žalobce byl s to proti jeho obsahu v žalobě formulovat jednoznačné námitky.
16. Další (stěžejní) žalobní bod se vztahoval ke všem třem napadeným rozhodnutím žalovaného.
17. Podle § 92 odst. 1 správního řádu *[o]požděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*

18. Závěr žalovaného o tom, že odvolání podaná žalobcem dne 9. 6. 2020 proti rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 6. 2013, 6. 12. 2013 a 20. 5. 2014 byla opožděná, byl odůvodněn uplynutím objektivní lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu.
19. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce byl, resp. měl být v obou řízeních týkajících se změny stavby před dokončením, tj. v řízeních, v nichž bylo stavebním úřadem dne 6. 12. 2013 vydáno územní rozhodnutí č. 143/2013 a dne 20. 5. 2014 na něj navazující stavební povolení č. j. č. j. SMOI/OPS/42/925/2014/Př, považován za účastníka a stavební úřad s ním měl jednat jako s osobou, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním a povolením stavby přímo dotčeno. To však stavební úřad neučinil, a tudíž se stal žalobce účastníkem opomenutým.
20. Podle § 84 odst. 1 správního řádu *osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.* Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že *neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.*
21. Citované ustanovení upravuje odvolací lhůtu při neoznámení rozhodnutí. Za tímto účelem rozlišuje tzv. hlavní (neopomenutelné) a vedlejší účastníky řízení ve smyslu § 27 správního řádu. Podrobně se výkladem tohoto ustanovení v souvislosti s účastenstvím ve stavebním řízení zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22. Své závěry shrnul do následující právní věty: *„Pokud správní orgán neoznámí své rozhodnutí tzv. vedlejšímu (nepřímému) účastníkovi řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, náleží takové osobě poté, co se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozví, třicetidenní subjektivní odvolací lhůta omezená navíc jednoroční objektivní lhůtou (§ 84 odst. 1 správního řádu). Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání neomezená žádnou objektivní lhůtou (§ 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu) se vztahuje jen na tzv. hlavní (přímé, neopomenutelné) účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.“*
22. Žalovaný v posuzovaných případech hodnotil postavení žalobce jako tzv. vedlejšího účastníka, v jehož případě je možnost napadnout rozhodnutí, které mu nebylo řádně oznámeno, limitováno dvěma lhůtami, a to lhůtou subjektivní, plynoucí ode dne, kdy se opomenutý účastník o vydání rozhodnutí dozvěděl, a lhůtou objektivní, jež plyne ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu účastníku.
23. Jakkoli je úprava okruhu účastníků řízení vedených podle stavebního zákona úpravou speciální vůči obecné úpravě stanovené správním řádem, uplatní se v rovině povinného rozlišení tzv. hlavních a vedlejších účastníků obecná úprava dle správního řádu. V územním řízení lze za esenciální účastníky ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, tj. ty, o jejichž právech a povinnostech se přímo rozhoduje, označit osoby vymezené v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Vedlejšími účastníky ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu jsou pak osoby, které mohou být územním rozhodnutím dotčeny, tj. osoby vymezené v § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. V případě stavebního řízení pak výslovně ze znění § 112 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že za hlavního účastníka,

kterému přísluší ve smyslu správního řádu postavení podle § 27 odst. 1 správního řádu, je třeba považovat stavebníka dle § 109 písm. a) a ostatní osoby uvedené v § 109 písm. b) až d) stavebního zákona. Tzv. vedlejšími účastníky – tj. podle § 27 odst. 2 správního řádu, osobami, jejichž práva či oprávněné zájmy mohou být rozhodnutími přímo dotčeny – jsou ve smyslu stavebního zákona osoby uvedené pod § 109 písm. e) a f) stavebního zákona.

24. Z uvedeného vyplývá, že žalovaný na žalobce správně nahlížel jako na tzv. vedlejšího účastníka (opomenutého účastníka územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a opomenutého účastníka stavebního řízení dle § 109 písm. e) stavebního zákona), jemuž dává § 84 odst. 1 správního řádu možnost napadnout rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno, v období omezeném dvěma lhůtami. Lhůta subjektivní (30 dní) plyne ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí takový účastník dozvěděl. Vedle ní však platí i lhůta objektivní, 1 rok ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu účastníku. Vztah obou uvedených lhůt pojal žalovaný správně. Jestliže totiž platí, že lhůta pro podání odvolání skončí uplynutím lhůty subjektivní, nejpozději však uplynutím lhůty objektivní, pak zjistí-li správní orgán, že před podáním odvolání opomenutým účastníkem již marně uplynula lhůta objektivní, nezabývá se již během lhůty subjektivní.
25. Žalobce byl ve všech třech případech oprávněn napadnout rozhodnutí stavebního úřadu v jednoleté lhůtě plynoucí dle citovaného § 84 odst. 1 správního řádu od oznámení tohoto rozhodnutí poslednímu účastníku, jehož stavební úřad neopomenul. Tím byl dle obsahu spisu v případě rozhodnutí ze dne 6. 12. 2013 panu Richardu Zedníkovi, jemuž bylo rozhodnutí stavebního úřadu doručeno dne 20. 12. 2013, rozhodnutí ze dne 20. 5. 2014 bylo několika posledním účastníkům současně doručeno dne 2. 6. 2013 a rozhodnutí ze dne 3. 6. 2013 bylo jako poslední doručeno tzv. fikcí paní I. W. dne 24. 6. 2013. Poslední den lhůty k podání odvolání tak opomenutému účastníku těchto řízení uplynul dne 24. 6. 2014, resp. 20. 12. 2014, resp. 2. 6. 2015. Žalobce však podal odvolání až o více než pět let později, a to 9. 6. 2020, tedy jednoznačně opožděně po uplynutí objektivní lhůty stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu. Žalovaný tedy aplikoval na zjištěný skutkový stav odpovídající právní normu, kterou předtím správně interpretoval.
26. Požaduje-li žalobce, aby krajský soud zohlednil, za jakých okolností ke zmeškání této objektivní lhůty došlo, a aby zohlednil další tvrzené nezákonnosti prvostupňových rozhodnutí, pak k takovému postupu platná právní úprava neposkytuje krajskému soudu žádný prostor.
27. V rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 135/2014-30 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že § 84 odst. 1 správního řádu je značně rigidní a nedává prostor k úvaze, za jakých okolností došlo k uplynutí subjektivní či objektivní lhůty k podání odvolání. V nedávném rozsudku ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 435/2021-43, jímž zamítl kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku zdejšího soudu v obdobné věci, který namítal, že mu stavební úřad znemožnil roční lhůtu stihnout, neboť mu zatajoval informace o tom, že již rozhodnut vydal, Nejvyšší správní soud uvedl: „Zákonná úprava nedává správním orgánům ani soudům prostor k prolomení stanovených lhůt, ať již jsou důvody pro takové „prolomení“ jakkoli pádné. To plyne již z textu § 84 odst. 1 správního řádu, který vylučuje zmeškání lhůty prominout. Jak NSS již mnohokrát vysvětlil, objektivní lhůta pro podání odvolání opomenutého účastníka je výsledkem snahy o rovnováhu mezi zákonností správního řízení a důrazem na právní jistotu účastníků i třetích osob jednajících v důvěře ve vydané rozhodnutí. Nelze ani říci, že by zákon ignoroval požadavky zákonnosti a ochrany práv opomenutých (vedlejších) účastníků: „Projevem důrazu na potřebu zákonnosti správního řízení je již samotné ustanovení umožňující obranu

opomenutým účastníkům právě po relativně dlouhou dobu jednoho roku od doručení rozhodnutí poslednímu neopomenutému účastníkovi.“ (rozsudek ze dne 16. 3. 2021, čj. 5 As 134/2018 - 45, „Za Dašice zdravější“, bod 45; pro obsáhlou citaci dřívější judikatury srov. tamtéž body 38 násl., k ústavnosti § 84 odst. 1 správního řádu body 41 a 42 tamtéž).“

28. S těmito závěry se krajský soud zcela ztotožňuje. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu není založeno na rozlišování a hodnocení důvodů, proč a jak k uplynutí odvolacích lhůt došlo, neboť jeho primárním cílem je ochrana právní jistoty ostatních účastníků, jejichž práva a povinnosti správní rozhodnutí ovlivňuje. Využití institutu prominutí zmeškání lhůty podle § 41 správního řádu je v § 84 odst. 1 téhož zákona výslovně vyloučeno. Žalovaný tudíž nemohl přihlídnout ani k tomu, nakolik bylo účastenství žalobce v předmětných řízeních zjevné, ani k tomu, zda byl či nebyl stavebník ve vztahu k vymezení předmětu stavby v dobré víře, že hodlá umístit a postavit nástavbu, která odpovídá regulativům územního plánu. Pokud by soud po žalovaném požadoval, aby kteroukoli z těchto skutečností zohlednil a ustanovení o objektivní lhůtě omezující možnost podání odvolání opomenutým účastníkem neaplikoval, nutil by jej k postupu *contra legem*.
29. Podle § 84 odst. 3 správního řádu, jehož se žalobce dovolává, platí, že *při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře*. Toto pravidlo, ačkoli je vtěleno do ustanovení, které je nazváno „Odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí“, se však svým obsahem netýká lhůty, určení jejího počátku či jejího počítání, nýbrž stanoví, jak má správní orgán vést řízení po podání odvolání podle odstavce 1. Stanoví totiž, jak má správní orgán postupovat poté, co je zjištěno, že opomenutý účastník podal své odvolání včas. V takovém případě má správní orgán dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Záměrem § 84 odst. 3 správního řádu je zřetelně minimalizovat důsledky situací předpokládaných v jeho odstavci 1. Na druhé straně povinnost dbát ochrany dobré víry neznamená, že by tak byla nepřímo preferována ochrana nabytých práv a právní jistota. Vždy je proto nutné poměřovat práva účastníků nabytá z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právy účastníka řízení opomenutého s ohledem na specifické okolnosti každé konkrétní věci. V žádném případě však nelze toto ustanovení aplikovat způsobem, jehož se dožaduje žalobce, tj. jako korektiv roční objektivní lhůty. Stanovením roční neprolomitelné objektivní lhůty dal zákonodárce jasně najevo, po jaké době již nad existencí jakékoli vady rozhodnutí, či řízení, které mu předcházelo, vítězí právní jistota. Dobrá víra, o níž se § 84 odst. 3 správního řádu zmiňuje, tak nedostává přednost před právní jistotou, jež je chráněna zmíněnou roční lhůtou.
30. Jen pro úplnost, nad rámec potřebného odůvodnění, soud dodává, že otázkou dobré víry stavebníka (byť v kontextu § 94 odst. 4 a 5 správního řádu) se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, v němž shrnul, že se stavebník nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vyličení rozhodných skutečností. V ostatních případech však nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy, neboť pokud by jakékoliv nedostatky žádosti stavebníka automaticky vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu záměru se zákonnými požadavky jsou v první řadě zodpovědné správní orgány, které disponují

dostatečným personálním a odborným zázemím, aby žádost zevrubně posoudily. Posouzení souladu či nesouladu záměru s územním plánem je podle § 90 stavebního zákona úkolem stavebního úřadu. Stejně tak je úřad zodpovědný také za vyhodnocení, zda je záměr nástavby s ohledem na parametry stávající stavby umístován do 2. NP, nebo zda se již jedná o 3. NP. Uvést stavební úřad v omyl o takové skutečnosti si lze jen stěží představit, a proto lze jen stěží předpokládat, že by případné nesprávné posouzení těchto otázek vyvracelo dobrou víru stavebníků v zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu.

31. Nedůvodným je také žalobní bod, jímž žalobce vytkl žalovanému, že se ve svých rozhodnutích nezabýval otázkou pozbytí platnosti stavebního povolení uplynutím doby dvou let, na níž bylo vydáno. Žalovaný ve všech třech rozhodnutích na tuto námitku reagoval a odkázal na zjištění o rozestavěnosti stavby, učiněná stavebním úřadem při kontrolní prohlídce dne 10. 7. 2020 a na závěr, který stavební úřad v návaznosti na tato zjištění učinil o platnosti předmětného stavebního povolení, s nímž se žalovaný ztotožnil.
32. Posouzení správnosti závěrů správních orgánů o této otázce však krajskému soudu v tomto řízení nepřísluší. Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. Zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří (srov. rozsudek ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29). Uvedené závěry pak zprostředkovaně ovlivňují rovněž rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, jímž bylo odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto pro nepřipustnost nebo opožděnost. Je zřejmé, že v takovém případě správní soud na půdorysu uplatněných žalobních námitek přezkoumá jen to, zda správní orgán v konkrétní věci správně uvážil o nedostatku procesních podmínek k meritornímu posouzení podaného odvolání, tj. zda je odvolání skutečně opožděné nebo nepřipustné a zda tak byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. rozsudky ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011-87, či ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017-51). Přezkum jiných skutečností, byť se k nim žalovaný v rozhodnutí vyjádřil, soudu nepřísluší.
33. Otázka, zda vydané stavební povolení stále opravňuje stavebníky k realizaci stavby, či zda s ohledem na uplynutí doby, na které bylo vydáno, již pozbylo platnosti, může být relevantní v případném řízení o odstranění stavby. Žalobce, má-li za to, že je stavba realizována na základě stavebního povolení, jehož platnost dle § 115 odst. 4 stavebního zákona před zahájením stavby zanikla a stavba je tak ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona prováděna bez povolení, je oprávněn podat podnět k zahájení řízení o odstranění takové stavby a v případě nečinnosti stavebního úřadu se za podmínek podrobně popsanych v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (věc *ŽAVES*) domáhat soudní ochrany.

34. Žalovaný rovněž zcela správně odůvodnil, proč ani v jednom z uvedených tří případů nebyly splněny pro vedení řízení o mimořádném opravném či dozorčím prostředku, tj. proč nebyly dodrženy lhůty k zahájení přezkumného řízení či pro povolení obnovy. Žalobce se mylí v tom, že dokud mu nebyla jako účastníku předmětná prvostupňová rozhodnutí doručena, nemohla nabýt právní moci a nemohly mu začít běžet žádné lhůty pro podání mimořádných opravných prostředků, a to ani lhůty objektivní. Všechna tři rozhodnutí nabyla právní moci podle § 73 odst. 1 správního řádu marným uplynutím 15 denní odvolací lhůty plynoucí ode dne doručení rozhodnutí poslednímu neopomenutému účastníku. Opožděně podané odvolání opomenutého vedlejšího účastníka na právní moc těchto rozhodnutí nemá žádný vliv.
35. Ačkoli rozhodnutím č. j. KUOK 112144/2020 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby ze dne 3. 6. 2013 jako nepřípustné (podané osobou neoprávněnou), současně v odůvodnění jako sekundární důvod zamítnutí tohoto odvolání uvedl jeho opožděnost. Vzhledem k tomu, že závěr žalovaného o opožděnosti tohoto odvolání s ohledem na výše uvedené bezesbýtku obstojí, bylo nadbytečné se blíže zabývat otázkou přípustnosti tohoto odvolání. Krajský soud proto jen stručně uvádí, že žalobní bod proti závěru žalovaného o nepřípustnosti odvolání žalobce se zcela mýjí s obsahem tohoto rozhodnutí. Žalobce totiž v žalobě namítá, že stavební úřad nepostupoval správně, pokud se při vydávání územního souhlasu ze dne 28. 2. 2013 soustředil jen na tzv. mezující sousedy ve smyslu tehdejšího § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. V posuzované věci bylo ale odvoláním napadeno až navazující stavební povolení ze dne 3. 6. 2013, a tudíž žalovaný na str. 3 napadeného rozhodnutí č. j. KUOK 112144/2020 uvedl, že při vymezování okruhu účastníků tohoto řízení bylo postupováno podle § 109 stavebního zákona a následně zdůvodnil, proč žalobce do okruhu těchto účastníků nepatří. Proti těmto závěrům však nesměruje žádný žalobní bod.
36. S ohledem na výše uvedené shledal soud žaloby proti všem třem rozhodnutím žalovaného nedůvodnými.
37. Dále se žalobce žalobou domáhal, aby vyslovil nicotnost všech tří prvostupňových rozhodnutí. V usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, ovšem rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Z uvedeného vyplývá, že správní rozhodnutí prvního stupně, o němž se účastník řízení domnívá, že je nicotné, musí nejprve napadnout odvoláním a následně, v případě svého neúspěchu v odvolacím řízení, napadnout toto rozhodnutí žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. Podáním odvolání je nicméně myšleno podání odvolání řádného, tj. včasného a přípustného, k čemuž však v posuzovaném případě nedošlo, jak je zdůvodněno výše.

D) Závěr a náklady řízení

38. S ohledem na výše uvedené soud žaloby směřující proti rozhodnutím žalovaného výroky I. až III. rozsudku podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl a žalobu o vyslovení nicotnosti tří rozhodnutí stavebního úřadu výroky IV. rozsudku odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou pro nevyčerpání prostředků obrany ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.
39. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 a 3 věty první s. ř. s. s ohledem na skutečnost, že žalobce byl v řízení neúspěšný a v části byla jeho žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 29. června 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu