



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Jitky Zavřelové a Martiny Küchlerové v právní věci žalobců: **a) L. S., b) L. S., c) Mgr. P. S.**, zastoupeni JUDr. Josefem Moravcem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2021, čj. JMK 137001/2021, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, čj. 62 A 97/2021-115,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, čj. 62 A 97/2021-115, **s e r u š í .**
- II.** Žaloba **s e o d m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabývá především otázkou, zda jsou žalobci legitimováni k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí, jímž jim jakožto vlastníkům stavební úřad nenařídil dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve spojení s § 129 odst. 8 téhož zákona, obnovení předešlého stavu stavby. Jinak řečeno zde jde o to, zda se uvedené rozhodnutí může s ohledem na tvrzení žalobců dotknout jejich práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

I. Vymezení věci

[2] Městský úřad Boskovice, odbor výstavby a územního plánování (stavební úřad) rozhodnutím z 23. 6. 2021, čj. DMBO 12827/2021, sp. zn. SMBO 10213/2020/STAV/sumb, dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona žalobkyni a) a původnímu žalobci F. S. [do jehož postavení následně v důsledku usnesení NSS z 12. 9. 2024, čj. 8 As 210/2023-69, vystoupili v záhlaví označení žalobci b) a c)] v řízení týkajícím se „*odstranění části obvodového zdiva*“ stavby „*rekonstrukce střechy RD J. č.p. X*“ na pozemku st.p. X v k. ú. J., nenařídil obnovení předešlého stavu stavby. Stavba byla podle něj prováděna v rozporu s rozhodnutím z 9. 4. 2020, sp. zn. SMBO 23271/2019/STAV/sumb, avšak nevyžaduje opatření stavebního úřadu. Ten ve věci rozhodl znovu poté, co jeho předchozí rozhodnutí, kterým žalobcům nařídil obnovení předešlého stavu uvedené stavby, žalovaný zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[3] I proti novému rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobci odvolání. Na základě něho žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím rozhodnutí stavebního úřadu změnil tak, že text výrokové části (i dalšího rozhodnutí) „*obvodového zdiva*“ nahradil textem „*zdi – zděného oplocení*“. Dále pak ve výrokové části rozhodnutí k závěru o nenařízení obnovení předešlého stavu stavby doplnil odkaz na § 129 odst. 8 stavebního zákona. Ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Brně. Namítli především, že již při prohlídce stavby objasnili, že její sporná část byla starým zděným oplocením z pískovce a jílu, které neodolalo povětrnostním vlivům. Stavební úřad chybně a šikanózně zahájil řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a tím způsobil zastavení stavebních prací, znemožnil žalobcům požádat o změnu stavby před dokončením, narušil jejich důstojnost a poškodil dobré jméno. Došlo též k propadnutí stavebního povolení. Již prvním rozhodnutím o odvolání žalovaný mohl řízení zastavit. Žalobci se ohradili i proti tomu, že by stavbu prováděli v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu. Správní orgány se dopustily i procesních pochybení.

[5] Krajský soud žalobu výše označeným rozsudkem zamítl. Připomněl, že v řízení zahájeném k podnětu sousedů žalobců (kteří se v důsledku odstranění zdi přiléhající kolmo k jejich obvodové zdi obávali narušení statiky jejich domu) stavební úřad na základě projektové dokumentace a prohlídky stavby zjistil, že v rámci rekonstrukce střešní konstrukce byla v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu odstraněna zmíněná část zdi – zděného oplocení (původně měl stavební úřad za to, že se pravděpodobně jednalo o obvodovou stěnu rodinného domu). Podle krajského soudu ani žalobci nepochybně, že došlo k odchylce od schválené projektové dokumentace. Stavební úřad byl v situaci, kdy byla specifikace zdi nejednoznačná, povinen řízení zahájit. Argument žalobců, že jim pracovníci stavebního úřadu na kontrolní prohlídce přislíbily jiný postup, na tom nemůže nic změnit. Důvodnou soud neshledal ani námitku, podle níž žalobcům nebylo v požadovaný termín umožněno nahlédnout do správního spisu. Nesouhlasil ani s tím, že by žalobci byli dehonestováni. Důvody, které stavební úřad vedly k prověření parametrů změny oproti projektové dokumentaci byly závažné. Není ani pravdou, že až po zrušení původního rozhodnutí stavební úřad začal pátrat po důvodech zahájení řízení. K námitce, že již žalovaný měl v návaznosti na první odvolání řízení zastavit, krajský soud s odkazem na existující judikaturu uvedl, že žalovaný a poté ani stavební úřad nepochybili, pokud tak neučinili. Jde-li o důsledky postupu správních orgánů a škodu, která žalobcům měla

pokračování

vzniknout, tak tyto otázky (stejně jako i ty související s řízením o žádosti o prodloužení doby platnosti stavebního povolení) přesahují předmět tohoto řízení. Rozhodnutí žalovaného dává v souhrnu odpověď na odvolací námitky žalobců a je věcně správné.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

[6] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost. Krajský soud podle nich tvrzení žalovaného přijal jako nesporná, byť jsou v rozporu s obsahem správních spisů. Neuvedl, proč ignoruje důkaz v podobě audiozáznamu z kontrolní prohlídky. Záměrné přehlížení důkazů podporujících tvrzení stěžovatelů je porušením práva na spravedlivý proces. Stavební úřad, který vytvořil hypotézu o odstranění obvodové zdi, měl možnost ji na kontrolní prohlídce konfrontovat se skutečným stavem. Pokud by měl zájem stav věci objektivně posoudit, nemuselo být vedeno zbytečné řízení, na jehož celkové délce má podíl i krajský soud. Stěžovatelé nemohli provést rekonstrukci stavby ve stanoveném termínu, schválení nového termínu se domohli až po 32 měsících. Důvodem zahájení řízení z moci úřední nebylo odstranění stavby bez povolení. Tento důvod začal stavební úřad uvádět až v reakci na námitku stěžovatelů proti zahájení řízení. Stavební úřad se pak smyšlenými důkazy a úvahami snažil prokázat, že se jednalo o část obvodové zdi. Projektová dokumentace však jednoznačně specifikuje, že se jedná o zděné oplocení dvora, nikoliv část obvodové zdi domu. Stavební úřad se o tom přesvědčil při kontrolní prohlídce.

[7] Stěžovatelé dále shrnuli kritické závěry žalovaného vůči postupu stavebního úřadu z rozhodnutí o přechozím odvolání. V dalším rozhodnutí již ovšem žalovaný postupoval alibisticky. Nové projednání mělo posloužit pouze k zahlazení nesprávného úředního postupu a nezákonného zastavení prací na stavbě. Soud se snaží pokračování v řízení obhájit tím, že meritorně mohl rozhodnout pouze stavební úřad. Mohl si ale ověřit, že stavební úřad neunesl důkazní břemeno a nebyl si schopen ani vytvořit úsudek o tom, zda zeď vůbec vyžaduje rozhodnutí. Soud tím dává najevo, že kontrolní prohlídka neměla pro rozhodnutí stavebního úřadu žádný význam. Formalismus krajského soudu stěžovatelům nad rámec zákona ukládá povinnost podrobit zděné oplocení schvalování ze strany stavebního úřadu. Tím, že do projektové dokumentace byla zahrnuta oprava zděného oplocení dvora, se z takového oplocení nestala stavba, která vyžaduje rozhodnutí (opatření) stavebního úřadu. Krajský soud namísto vyslovení očekávatelného závěru, že stavební úřad měl vzít skutečnost ohledně zděného oplocení zápisem do stavebního deníku na vědomí, přisvědčil stavebnímu úřadu, že se nemýlil, když zahájil řízení z moci úřední z důvodu, že stěžovatelé neprovádějí stavbu v souladu se stavebním povolením. Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu týkajícím se nařízení zastavení jen těch stavebních prací, které byly prováděny v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu. Žalovaný měl v souladu s existující judikaturou převzít odpovědnost za výsledek správního řízení. Důvody plynoucí z judikatury odkazované krajským soudem žalovanému nebránily učinit výrok o nenařízení odstranění stavby.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své vyjádření k žalobě a uvedl, že obsah některých bodů kasační stížnosti je obdobný obsahu žaloby.

[9] Aby Nejvyšší správní soud předešel případné překvapivosti svého rozhodnutí, předestřel účastníkům po seznámení se s podstatou věci svou předběžnou právní úvahu, podle níž v dané věci vyvstala také otázka, zda rozhodnutí, jímž stavební úřad stěžovatelům (vlastníkům) nenařídil obnovení předešlého stavu stavby, těmto vlastníkům ukládá povinnosti (zakládá, ruší či mění jejich práva). V dané věci totiž může také být sporné, jaký negativní dopad mělo žalobou napadené rozhodnutí do právní sféry stěžovatelů.

[10] Na to reagovali pouze stěžovatelé, a to tak, že rozhodnutí žalovaného považují za vnitřně rozporuplné a nepřezkoumatelné. Přestože sporná stavba podle stavebního zákona nevyžaduje opatření, ponechal v rozhodnutí tvrzení, podle něhož stěžovatelé prováděli stavbu v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu z 9. 4. 2020. Žalovaný též v rozporu s předloženými důkazy tvrdí, že stavební práce prováděné stěžovateli v souladu s naposledy zmíněným rozhodnutím stavebního úřadu, stavební úřad nezastavil. Stěžovatelka a) navíc uplatnila u Ministerstva pro místní rozvoj nárok na odškodnění, které tento požadavek odmítlo, a to mimo jiné s odkazem na tvrzení, že stěžovatelé řízení vyvolali svojí stavební nekázní a že stavební úřad nezastavil veškeré stavební práce (což plyne z rozhodnutí žalovaného, resp. napadeného rozsudku). Z toho je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného se negativně projevuje v jejich právní sféře. Podle stěžovatelů jim tedy nemůže být odepřeno ústavně zaručené právo na soudní ochranu (včetně přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí), pokud orgán veřejné správy ve snaze zbavit se odpovědnosti za způsobenou škodu v rozhodnutí uvedl nepravdivá (či účelová) tvrzení. Podle judikatury navíc aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se zabýval podanou kasační stížností a přezkumem napadeného rozsudku nejprve z hlediska vad, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatelé.

[12] Krajský soud v nynější věci žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného věcně projednal a zamítl ji. Vyšel mimo jiné z toho, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a je žalobou přípustnou (bod 10 napadeného rozsudku). Otázkou legitimace stěžovatelů k podání žaloby (ať již aktivní procesní či věcnou) se nijak výslovně nezabýval.

[13] Nejvyšší správní soud v dané věci především nemohl odhlédnout od toho, že předmětem přezkumu ze strany krajského soudu bylo rozhodnutí, kterým stavební úřad (ve znění rozhodnutí žalovaného) stěžovatelům nenařídil obnovení předešlého stavu stavby [dle § 129 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 129 odst. 8 stavebního zákona]. Jak je zřejmé již ze samotné formulace výroku tohoto rozhodnutí („*nenařizuje vlastníkovi obnovení předešlého stavu stavby*“), žádná přímá (konkrétní) povinnost stěžovatelům z něj neplyne. Stejně tak ani není na první pohled patrné, že by takové rozhodnutí stěžovatelům (jakožto vlastníkům) zakládalo, měnilo či rušilo nějaká jejich konkrétní práva. Ostatně stavební úřad v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uzavřel, že se jejich jednotlivými námitkami v dané věci ani nezabýval, neboť rozhodnutí je „*ve prospěch*“ stěžovatelů.

pokračování

[14] S ohledem na výše uvedené je proto podle Nejvyššího správního soudu v dané věci nejprve třeba vyjasnit, zda stěžovatelům k podání žaloby svědčila žalobní legitimace. Relevantním právním východiskem je v tomto směru § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[15] Podmínka aktivní procesní legitimace k podání žaloby podle naposledy citovaného ustanovení je podle ustálené judikatury dána tehdy, bude-li žalobce logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení svých práv (právní sféry) příslušným úkonem orgánu veřejné správy. Pokud však z tvrzení žalobce obsažených v žalobě vyplývá, že i kdyby byla tato tvrzení pravdivá, žalobce nemohl být na svých právech dotčen, pak ani v takovém případě žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. dána není. V takovém případě byla žaloba podána osobou zjevně neoprávněnou a musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 18. 5. 2010, čj. 5 Afs 33/2008-180, č. 2084/2010 Sb. NSS, body 23 a 24). V tomto ohledu je nicméně třeba zdůraznit, že popsany postup (odmítnutí žaloby) podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je vyhrazen případům nedostatku procesní legitimace a jen případům zcela zjevného nedostatku legitimace věcné (rozsudek NSS z 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[16] V nyní projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelé v žalobě zkrácení na svých právech tvrdili dostatečně. V žalobě mimo jiné v této souvislosti poukázali na to, že po celou dobu vedení (správního) řízení „*měli zastaveny*“ stavební práce, takže jim „*propadlo*“ stavební povolení. Současně výslovně uvedli, že jim bylo omezeno právo svobodně nakládat se svým majetkem v rámci jeho nutných stavebních úprav, resp. že správní orgány omezily jejich svobodnou vůli, narušily důstojnost a poškodily dobré jméno. V tomto směru není třeba mít o naplnění požadavku na dostatečnost tvrzení (ve smyslu aktivní procesní legitimace) ze strany stěžovatelů pochybnosti. Pokud však jde o jejich legitimaci věcnou (hmotnou), zde má Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatelé v projednávané věci dotčení na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na jejich tvrzení napadeným rozhodnutím být zjevně nemohou. Jinak řečeno, i kdyby jejich tvrzení v žalobě byla pravdivá, nelze mít za to, že by mohli být tímto rozhodnutím na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jakkoli dotčeni.

[17] Forma a obsah žalobou napadeného rozhodnutí a jeho výroku se v nynější věci odvíjí především od existující judikatury, kterou zmiňuje i krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, podle níž „*stavební zákon ani správní řád ... neumožňují řízení o odstranění stavby zastavit v případě, kdy stavební úřad shledá, že nejde o stavbu postavenou bez či v rozporu se stavebním povolením. Vydání rozhodnutí ve věci nebrání ani ta skutečnost, že díkce § 129 stavebního zákona neupravuje, jakým způsobem řízení o odstranění stavby ukončit, pokud stavební úřad v průběhu řízení zjistí, že nebyly dány důvody pro jeho zahájení. Prikazuje-li stavební zákon úřadu nařídit odstranění stavby ... lze dovodit, že pokud dospěje stavební úřad k závěru opačnému ... je oprávněn učinit výrok, kterým odstranění stavby nenařídí*“ (rozsudek NSS z 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/2011-93).

[18] V souladu s citovanou judikaturou postupoval v nynější věci i stavební úřad (resp. žalovaný), který po provedeném řízení dovodil, že nejsou dány zákonné důvody pro obnovení předešlého stavu stavby, a proto obnovení stěžovatelům nenařídil. Jde-li o samotný výrok žalobou napadeného rozhodnutí, argumentace stěžovatelů v kasační stížnosti směřuje jednak k tomu, že správní řízení mělo být podle nich (již v předchozí fázi) zastaveno. Vedle toho však stěžovatelé výslovně namítají i to, že nenaříditi odstranění stavby mohl (taktéž již dříve) přímo žalovaný (například na str. 3 žaloby pak hovoří obecně o „ukončení“ řízení). Je tedy zřejmé, pokud jde o výrok napadeného rozhodnutí, že stěžovatelé brojí především proti tomu, kdy bylo řízení skončeno, a nikoliv proti tomu, jak bylo skončeno. Jinak řečeno, stěžovatelé se v dané věci nedomáhají pro ně „příznivějšího“ výsledku správního řízení (k tomu srov. například judikaturu týkající se přezkumu rozhodnutí o zastavení přestupkového řízení, např. rozsudek NSS z 13. 12. 2017, čj. 1 As 1/2017-65). Z pohledu naplnění požadavků svědčících žalobní legitimaci dle výše citovaného § 65 odst. 1 s. ř. s. a související judikatury tak je v tomto směru podstatné (bez ohledu na konkrétní znění výroku), že v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nemusí stěžovatelé činit jakékoli kroky týkající se obnovy předchozího stavu stavby, přičemž podstata sporné otázky (obnovy stavu stavby) byla správními orgány věcně vyřešena. Právě to je významné i pro posouzení toho, zda žalobou napadené rozhodnutí uložilo stěžovatelům nějakou povinnost či se mohlo nějak myslitelně projevit v jejich právech. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že myslitelné dotčení práv (právní sféry) je třeba vnímat v negativním smyslu, tedy jako „zkrácení“ na právech. Lze dodat, že s ohledem na konstrukci soudní ochrany ve správním soudnictví přitom při hodnocení, zda určitému žalobci svědčí žalobní legitimace, musí jít o tvrzení týkající se jeho práv (právní sféry) a nikoliv práv jiných osob.

[19] Ke shora reprodukováným tvrzením stěžovatelů uplatněným v žalobě a z nich plynoucím skutečnostem (zejm. pozbytí platnosti stavebního povolení a poškození jejich dobrého jména) je pak třeba především uvést, že jsou zjevně důsledkem zahájení a vedení (trvání) správního řízení, nikoliv však samotného rozhodnutí (jeho výroku), které stěžovatelé napadli žalobou. Žalobní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je nicméně vázána primárně právě na rozhodnutí správního orgánu, a nikoliv na procesní postup předcházející vydání takového rozhodnutí. Jinak (obecněji) řečeno, i když žalobce mohl být dotčen na svých právech postupem správního orgánu v průběhu řízení, aniž by se taková nezákonnost promítla ve výsledném rozhodnutí, nemůže úspěšně použít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (viz též Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. str. 523). S ohledem na výše uvedené proto nemůže v dané věci žalobní legitimaci stěžovatelů založit ani tvrzení zpochybňující postup žalovaného v předchozím odvolacím řízení (resp. stavebního úřadu v řízení prvostupňovém).

[20] Stejně tak je třeba zdůraznit, že v tomto typu soudního řízení správního musí žaloba směřovat právě proti výroku rozhodnutí, a nikoliv pouze proti jeho odůvodnění [srov. § 68 písm. d) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že podstata výroku žalobou napadeného rozhodnutí spočívá v projednávané věci v tom, že se stěžovatelům nenařizuje obnovení předešlého stavu stavby, nemůže tak být z hlediska dotčení jejich práv tímto rozhodnutím určující ani to, zda je zmínka o provádění stavby „v rozporu“ s rozhodnutím stavebního úřadu z 9. 4. 2020 nepřesná či dokonce nesprávná. I kdyby tomu totiž tak bylo, na výsledku řízení (spočívajícím v nenařizení obnovy předešlého stavu stavby) by to nic nezměnilo. Totéž pak

pokračování

platí i pro tvrzení stěžovatelů týkající se toho, v jakém rozsahu (ne)měly být zastaveny stavební práce s ohledem na zahájení daného správního řízení. Ani zde totiž nejde o podstatu (výrok) žalobou napadeného rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud při hodnocení tvrzení stěžovatelů neodhlédl ani od jimi uplatňovaného nároku na náhradu škody a poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, na který stěžovatelé upozornili ve svém vyjádření k výše uvedené výzvě tohoto soudu (byť v žalobě obdobné tvrzení ve vztahu k žalobní legitimaci chybí). K uplatnění nároku na náhradu škody je však nutno předně uvést, že odpovědnost státu za nesprávný úřední postup vždy zakládá soukromoprávní odpovědnost ve smyslu § 13 výše uvedeného zákona, o které budou rozhodovat soudy v občanském soudním řízení (usnesení zvláštního senátu ze 7. 4. 2022, čj. Konf 11/2021-10). Správním soudům pak ani nepřísluší jakkoli hodnotit postup a argumentaci orgánů příslušných k posouzení takového nároku. Současně je nutno upozornit na to, že předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody za nesprávný úřední postup není zrušení správního rozhodnutí (srov. § 8 a § 13 zákona č. 82/1998 Sb.). Pokud by pak pro naplnění žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu mohlo být samo o sobě dostatečné tvrzení (jakéhokoliv) žalobce ohledně možného (lépe podloženého) uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., zcela by to popřelo požadavek plynoucí z § 65 odst. 1 s. ř. s. (*ad absurdum* by správní soud musel shledat žalobní legitimaci u kohokoli, kdo by podal žalobu a tvrdil dotčení svých práv s ohledem na možné přiznání náhrady škody a uplatnění nároku k náhradě směřujícího). Lze tedy uzavřít, že ani to, že příslušné ministerstvo převezme část odůvodnění (popis některých skutečností ze) žalobou napadeného rozhodnutí, nemůže být z povahy věci pro naplnění žalobní legitimace dostatečné.

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé [resp. stěžovatelka a) a právní předchůdce stěžovatelů b) a c)] byli účastníky správního řízení, jež bylo skončeno žalobou napadeným rozhodnutím, přichází u nich v úvahu též žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. (srov. shora označený rozsudek čj. 1 As 1/2017-65, bod 16). I v případě žalobní legitimace podle tohoto ustanovení je nicméně třeba tvrdit zkrácení na právech *takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí*. Jak již nicméně bylo uvedeno shora, tvrzení a pochybnosti stěžovatelů se v nynější věci vztahují k samotnému zahájení správního řízení a jeho průběhu (délce), nikoliv již k samotnému rozhodnutí a jeho výroku. Proto v daném případě nelze uvažovat ani o tom, že by zde stěžovatelům svědčila žalobní legitimace podle uvedeného ustanovení, neboť v návaznosti na jejich tvrzení není zřejmé, jak by tvrzené zkrácení na právech mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

[23] S ohledem na výše uvedené tedy nezbyvá než uzavřít, že stěžovatelům v dané věci žalobní legitimace s ohledem na shora uvedená východiska svědčit nemůže. Nejvyšší správní soud si je vědom své judikatury, která na situace, v nichž má být žaloba s ohledem na nedostatek věcně žalobní legitimace odmítnuta, nahlíží dosti přísně. Pro přípustnost žaloby postačí, je-li žalobcem tvrzené zkrácení na právech myslitelné, zatímco závěr o skutečném zkrácení na právech je otázkou důvodnosti žaloby (opět viz například rozsudek čj. 1 As 1/2017-65). V tomto směru lze ostatně v obecné rovině přisvědčit i stěžovatelům, kteří ve vyjádření k výzvě soudu poukázali na to, že pochybnosti ohledně naplnění žalobní

legitimace mají být hodnoceny ve prospěch toho, že je legitimace dána (viz například též shora již zmíněný rozsudek čj. 4 As 50/2004-59 a na něj navazující judikaturu). V tomto ohledu stejně tak lze mít určité pochopení pro krajský soud, který – pokud pochybnosti ohledně žalobní legitimace shledá – žalobu „z opatrnosti“ namísto odmítnutí projedná věcně. V nyní projednávané věci má však Nejvyšší správní soud za to, že nedostatek věcné legitimace stěžovatelů byl s ohledem na výše uvedené zjevný, a bylo jej možno seznat již na základě obsahu žaloby a žalobou napadeného rozhodnutí. S ohledem na podobu výroku tohoto rozhodnutí a tvrzení stěžovatelů nebylo zkrácení na jejich právech (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ani myslitelné. K závěru o nedostatku žalobní legitimace pak nebylo ani třeba provádět složité posouzení, které by se odvíjelo od obsahu správního spisu či by k němu dokonce bylo nutno provádět dokazování (viz komentář k soudnímu řádu správnímu citovaný shora, str. 372 a v něm odkazovanou judikaturu). Již krajský soud tedy měl žalobu stěžovatelů postupem předvídaným shora citovanou judikaturou odmítnout, a nikoli se jí zabývat věcně.

[24] Nad rámec výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud dodává, že i pokud by odhlédl od otázky žalobní legitimace stěžovatelů a přistoupil k hodnocení jejich konkrétních kasačních námitek, předmětem jeho úplného přezkumu by ani tak nemohla být významná část kasační argumentace. Ta se totiž svou podstatou týká též závěrů (resp. postupu) krajského soudu v dřívějším řízení vedeném u krajského pod sp. zn. 62 A 7/2021 (krajský soud odmítl žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného, kterým zrušil původní rozhodnutí stavebního úřadu). Jakkoliv lze mít určité pochopení pro rozhořčení stěžovatelů týkající se celkové délky řízení (před správními orgány i soudy), Nejvyššímu správnímu soudu by ani s přihlédnutím k délce řízení nemohlo svědčit oprávnění vykročit z rámce kasačního řízení vymezeného přezkumem nyní napadeného rozsudku. Proti předešlému rozhodnutí krajského soudu v dané věci ostatně podali stěžovatelé kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze 6. 8. 2021, čj. 5 As 28/2021-38 (ústavní stížnost stěžovatelů proti tomuto rozsudku pak odmítl Ústavní soud usnesením z 12. 10. 2021, sp. zn. I. ÚS 2514/21). Ani otázky související s řízením o žádosti o prodloužení doby platnosti stavebního povolení či s případnou náhradou škody by nemohly být předmětem nynějšího řízení. Stejně tak by pro toto řízení nemohla být významná ani stěžovateli zmiňovaná informace o prodloužení termínu k dokončení stavby rozesílaná stavebním úřadem v rámci různých soudních řízení. Pro úplnost pak lze dodat, že podle ustálené judikatury samotná délka správního řízení nemůže mít bez dalšího vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí (např. rozsudek NSS z 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že napadený rozsudek je třeba zrušit, neboť krajský soud se žalobou stěžovatelů neměl věcně zabývat. Jelikož v posuzovaném případě byl již v řízení před krajským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby, a to pro zjevný nedostatek žalobní legitimace stěžovatelů, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek a současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl i o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť stěžovatelé byli k jejímu podání osobami zjevně neoprávněnými.

pokračování

[26] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle naposledy zmíněného ustanovení postupoval i v tomto případě. K tomu je třeba uvést, že náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek NSS z 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98). O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti proto soud rozhodl dle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[27] Pokud Nejvyšší správní soud zruší napadený rozsudek a současně žalobu odmítne, pak se zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (usnesení rozšířeného senátu NSS z 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

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

V Brně 19. prosince 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu