

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) J. Š.** a **b) Mgr. P. Š.**, oba zastoupeni advokátem Dr. Mgr. Danielem Mališem, LL.M., se sídlem Longin Business Center, Na Rybníčku 1329/5, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Jablonec nad Nisou,** se sídlem Mírové náměstí 19, Jablonec nad Nisou, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 21. 6. 2010, č. j. 59 A 30/2010 - 63,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci. Tímto rozsudkem byla odmítnuta jejich žaloba proti územnímu rozhodnutí Městského úřadu Jablonec nad Nisou (dále jen „žalovaný“) ze dne 24. 3. 2010, č. j. 26320/2010, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby označené jako „Budovy na stadionu Bedřichov – objekt horské služby, objekt občanské vybavenosti „Lyžařský klub“, ubytovací zařízení „Jabkenice“ – Jizerská o. p. s.“ na určených pozemcích v k.ú. Bedřichov.

II. Obsah kasační stížnosti

[2.] Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), tedy nezákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí jejich žaloby.

[3.] Stěžovatelé mají ve společném jmění manželů pozemek, na němž se nachází rodinný dům a trávník. Obec Bedřichov podala v listopadu 2009 žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění budovy horské služby, objektu označeného jako „Lyžařský klub", a ubytovacího zařízení, společně s parkovištěm a sítěmi. Tento záměr má být realizován na pozemcích, které od pozemku stěžovatelů odděluje pouze pozemní komunikace, která je také zařazena do žádosti. Domáhali se proto postavení účastníků územního řízení, neboť jejich práva mohou být dotčena ve smyslu § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"). Žalovaný jim ovšem účastenství upřel, a to nejprve fakticky, když v oznámení opakovaného veřejného jednání vyhlášeného na den 18. 3. 2010 označil za účastníky pouze vlastníky pozemků přímo sousedících s pozemky, na nichž má být samotný areál; a poté právně, když vydal dvě usnesení, jimiž rozhodl, že stěžovatelé nejsou účastníky řízení. Navzdory jejich odvolání proti těmto usnesením, jež byla později zamítnuta, rozhodl žalovaný dne 24. 3. 2010 ve věci samé bez účasti stěžovatelů, což stěžovatelé označují za rozporné s § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Z ustanovení § 81 správního řádu pak stěžovatelé dovozují, že proti rozhodnutí o umístění stavby nemohli podat odvolání, když nebyli účastníky předcházejícího řízení. Pokud pak nemohli stěžovatelé odvolání podat, neměla být jejich žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Sám krajský soud si byl ostatně vědom toho, že otázka jejich účastenství v územním řízení již byla v jejich neprospěch vyřešena prvostupňovými usneseními. Pro případ, že by nadřízený správní orgán vyhověl jejich odvolání proti usnesením o neúčastenství, vzniklo by jim sice podle krajského soudu právo na odvolání ve věci samé, přičemž vycházel z judikatury k problematice tzv. opomenutých účastníků, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 4 As 27/2003 (publ. pod č. 64/2004 Sb. NSS). Tu však stěžovatelé považují za obsoletní, když už je nyní řešena ustanovením § 84 správního řádu, a za nedopadající na jejich situaci, neboť nejsou opomenutými, nýbrž vyloučenými účastníky.

[4.] Stěžovatelé proti tomu poukazují na obecně platnou zásadu vyjádřenou např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 3 As 28/2005 (publ. pod č. 809/2006 Sb. NSS), podle nějž mají být výluky ze soudního přezkumu vykládány restriktivně, což je ostatně souladné i s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Za absurdní, ve smyslu zavrženém v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03, označují výklad § 68 písm. a) s. ř. s. zastávaný krajským soudem, podle nějž měli vyčkat na rozhodnutí o odvolání proti usnesením o neúčastenství a v případě jejich zamítnutí podat nejprve správní žalobu proti těmto zamítnutím, jinak by jejich žaloba proti samotnému územnímu rozhodnutí byla předčasná. Žaloba ve správním soudnictví proti usnesením o neúčastenství totiž podle stěžovatelů rozhodně není řádným opravným prostředkem ve správním řízení, na nějž pamatuje § 68 písm. a) s. ř. s. Zpochybňují navíc, zda by po takovém čekání na rozhodnutí správního soudu o jejich účastenství nebylo přezkoumávání samotného územního rozhodnutí již pouze akademickým, vzhledem k absenci odkladného účinku následných opravných prostředků, a tedy možnosti vydat již i stavební povolení na předmětnou umisťovanou stavbu a pustit se do její realizace.

[5.] Absurdní je na výkladu krajského soudu také fakt, že připouští prodloužení lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví proti územnímu rozhodnutí na neurčitou dobu, odvíjející se od doby potřebné k přezkumu rozhodnutí o nepřiznání účastenství. Stěžovatelé také nabyli pocitu, že kdyby podnikli kroky, které po nich krajský soud požaduje, unikla by jim naopak lhůta pro podání správní žaloby ve věci samé.

[6.] Odmítají také, že by za „řádné opravné prostředky“ ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. mohly být pokládány i opravné prostředky, které subjekt neměl dosud k dispozici, nebo opravné prostředky v jiném, byť souvisejícím, řízení. Ostatně i tento jiný opravný prostředek, tedy odvolání proti usnesením o neúčastenství, byl před vydáním usnesení krajského soudu vyčerpán, a to neúspěšně, jakkoli to krajský soud nijak nezkoumal. Stěžovatelé také připomínají, že s. ř. s. neváže aktivní legitimaci pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí na účastenství ve správním řízení k němu vedoucím.

[7.] Stěžovatelé konečně namítají, že územním rozhodnutím a řízením, které k němu vedlo, byla porušena jejich práva, a to způsobem odůvodňujícím přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V případě, že na základě rozhodnutí o umístění stavby bude vydáno stavební povolení a stavební záměr bude realizován, hrozí jim prakticky nenahraditelná újma. Naopak třetích osob, konkrétně obce Bedřichov, by se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nepřiměřeně nedotklo a není ani v rozporu s veřejným zájmem. Navrhují proto, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, a to jak ve vztahu k usnesení krajského soudu, tak ve vztahu k napadenému územnímu rozhodnutí. Zejména pak navrhují, aby bylo usnesení krajského soudu zrušeno.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[8.] Žalovaný v reakci na výzvu k vyjádření ke kasační stížnosti zaslal správní spis ve věci územního řízení o umístění dané stavby a informoval soud, že dne 30. 6. 2010 bylo vydáno rozhodnutí, jímž byla vodoprávním úřadem Městského úřadu Jablonec nad Nisou povolena stavba vodního díla, a dne 29. 7. 2010 bylo jeho stavebnímu úřadu doručeno oznámení stavby objektu horské služby, posouzené autorizovaným inspektorem.

IV. Obsah správního a soudního spisu

[9.] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 11. 11. 2009 podala obec Bedřichov žádost o vydání rozhodnutí o umístění předmětné stavby. Dne 28. 12. 2009 vyvěsil žalovaný na úřední desce oznámení o zahájení územního řízení a pozvání k veřejnému ústnímu jednání ve věci územního rozhodnutí o umístění stavby označené jako „Budovy na stadionu Bedřichov“. Stěžovatelé zde nebyli označeni jako účastníci řízení.

[10.] Stěžovatelé podali proti této žádosti námitky, v nichž namítali, že jejich pozemky přímo sousedí s pozemkem parc. č. 699/2 katastrálního území Bedřichov u Jablonce nad Nisou, jehož se podle oznámení žádost také týká a na němž se nachází vozovka v budoucnu potenciálně výrazně zatížená provozem souvisejícím s uskutečněním záměru obce Bedřichov, a pouze tento několik metrů široký pruh vozovky dělí jejich pozemky od pozemků, kde má být stavba realizována. Namítali poškození životního prostředí na území CHKO Jizerské hory a Ptačí oblasti Jizerské hory soustavy NATURA 2000, ohrožení archeologicky cenné lokality, ochrany zemědělského půdního fondu a zejména omezení

vlastnického práva, které k pozemkům nedávno nabyli ve snaze najít místo pro zdravé bydlení. Rovněž požadovali, aby bylo veřejné ústní jednání opakováno, neboť informace o něm nebyla zveřejněna v rozsahu požadovaném stavebním zákonem, když ji obec Bedřichov vyvěsila na nevhodném místě.

[11.] V reakci na námitky stěžovatelů a dalších osob vydal žalovaný oznámení o konání opakovaného veřejného ústního jednání na 18. 3. 2010. V něm označil za účastníky územního řízení podle § 85 stavebního zákona pouze vlastníky pozemků a staveb, které mají společnou hranici s vyjmenovanými pozemky. Pozemek parc. č. 699/2 mezi ně nezařadil, přestože v úvodu oznámení byl uveden mezi pozemky, jichž se umisťovaná stavba týká.

[12.] Dále pak vydal žalovaný usnesení ze dne 2. 3. 2010, č. j. 22488/2010, jímž rozhodl, že prvý stěžovatel není účastníkem řízení; a usnesení ze dne 3. 3. 2010, č. j. 23190/2010, jímž rozhodl, že druhá stěžovatelka není účastnicí řízení. V těchto usneseních žalovaný uváděl, že sousedé se sice mohou účastnit územního řízení, nemají v něm však právo veta a jejich právem je toliko upozornit svého souseda, projektanta či stavební úřad na skutečnosti spojené s jejich vlastním majetkem, a to v otázkách, v nichž by mohli být umisťovanou stavbou dotčeni. Vzhledem k tomu, že nejbližší z umisťovaných budov, tedy objekt horské služby a občanské vybavenosti „Lyžařský klub“, je vzdálen od pozemků stěžovatelů zhruba 23 metrů, nemohou být vzhledem k využití tohoto objektu, jeho výšce a hmotě dotčeni. Umisťované stavby se ostatně mají nacházet v zastavitelných plochách, s funkčním využitím v plochách sportu a rekreace, tedy pozemků se stavbami.

[13.] Proti citovaným usnesením podali stěžovatelé odvolání. V nich vytkli žalovanému, že nesprávně definoval předpoklady účastenství, když vyšel takřka výhradně jen ze vzdálenosti jejich nemovitosti od umisťovaných staveb. Poukázali na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000. Žalovaný prý také nesprávně posoudil rozsah emisí, jimiž by realizace umisťovaných staveb zasahovala do jejich práv, zejména se nezabýval výrazným nárůstem dopravy a s tím spojeným hlukem a emisemi a u emisí samotných se zabýval pouze vzdáleností nemovitostí stěžovatelů od zdroje, ale nikoli intenzitou zdroje samotného, ať už jde o parkoviště nebo plánovaný heliport. Vytkli těmto rozhodnutím také nepřezkoumatelnost a nezohlednění rozporu mezi povahou umisťovaných staveb a územním plánem obce Bedřichov.

[14.] Tato odvolání byla zamítnuta rozhodnutími Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 102/2010 a 103/2010. Krajský úřad se shodl se žalovaným v tom, že pozemků stěžovatelů se nová stavba netýká a ani nehrozí jejich fyzické dotčení a změny, které v sousedství jejich pozemků probíhají, jsou předpokládány územním plánem. Z komplexně rozebraných důvodů krajský úřad shledal, že stěžovatelé nesplňují podmínky přímé dotčenosti práv vyžadované pro přiznání účastenství v tomto typu řízení.

[15.] Ještě předtím, v rámci samotného územního řízení, podali stěžovatelé další připomínky, v nichž uplatnili jednak argumenty, které měly dokazovat jejich právo na účastenství v řízení, a jednak námitky proti samotným umisťovaným stavbám.

[16.] Dne 24. 3. 2010 bylo vydáno územní rozhodnutí, č. j. 26320/2010, jímž bylo rozhodnuto o umístění předmětné stavby. Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatelé podnět k zahájení přezkumného řízení z moci úřední ke Krajskému úřadu Libereckého

kraje, odboru územního plánování a stavebního úřadu. Ten svým rozhodnutím ze dne 15. 7. 2010, č. j. OÚPSŘ 133/2010, tento podnět bez dalšího odložil.

[17.] Proti územnímu rozhodnutí podali stěžovatelé ještě před rozhodnutím o odvolání ve věci jejich účastenství žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci. V ní velmi podrobně brojili proti tomu, že je umístění stavby v rozporu s územně plánovací dokumentací, v rozporu s právními předpisy týkajícími se ochrany území s archeologickými nálezy a s požadavky na využívání území a technickými požadavky na stavby, že žalovaný v rozporu se zákonem nepožadoval stanovení radonového indexu, nestanovil žádné podmínky pro užívání umisťovaných budov osobami s omezenou schopností pohybu a orientace a nezohlednil závazná kritéria a podmínky pro rozhodování o umístění staveb vyplývající z politiky územního rozvoje. V oblasti procesních práv pak brojili zejména proti tomu, že byl okruh účastníků stanoven v rozporu se stavebním zákonem a právními názory Ústavního soudu. Stěžovatelé také prokazovali, že jsou napadeným rozhodnutím jejich práva dotčena ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Svou žalobní legitimaci přitom viděli v tom, že s nimi sice žalovaný nejednal jako s účastníky, dokonce s nimi přestal jednat jako s účastníky ještě dříve, než o jejich účastenství rozhodl, ale podle zákona jimi byli. Celkově pak kritizovali i způsob, jakým byl vymezen okruh účastníků řízení.

[18.] Tuto žalobu krajský soud odmítl usnesením napadeným nyní projednávanou kasační stížností. Vyšel ze zásady minimalizace zásahů soudů do správního řízení a subsidiarity soudního přezkumu, jak jsou vyjádřeny v ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., v požadavku vyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby a podrobně vyloženy v judikatuře zdejšího soudu k procesním právům tzv. opomenutých účastníků. Podle krajského soudu neplyne z § 81 správního řádu a z toho, že s nimi žalovaný přestal jednat jako s účastníky, že by nemohli (a v daném případě tedy také neměli) podat proti územnímu rozhodnutí odvolání. Je běžné, že odvolání podají právě opomenutí účastníci, kteří v odvolání uplatňují, že s nimi mělo být jednáno jako s účastníky. Žalovaný už sice vydal procesní usnesení, jimiž jejich účastenství vyloučil. Krajský soud ovšem vycházel z toho, že o odvolání stěžovatelů proti těmto procesním usnesením žalovaného ještě nebylo rozhodnuto (*pozn. soudu:* ve skutečnosti o něm již 16. 6. 2010 rozhodnuto bylo, krajský soud si toho však nebyl vědom), takže je na ně dosud třeba nahlížet jako na osoby, které nejsou účastníky a jsou vyloučeny ze všech procesních úkonů v probíhajícím správním řízení. Připomněl však také, že pokud by bylo jejich odvolání vyhověno, mají podle § 28 odst. 2 správního řádu možnost učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání úkon, který pro nesprávné prvostupňové rozhodnutí o účastenství zmeškali. Pokud by naopak jejich odvolání bylo zamítnuto, mohou se proti němu bránit žalobou ve správním soudnictví. Odmítl proto jejich žalobu pro nevyčerpání řádných opravných prostředků a připomněl, že se nezabýval jejich námitkou nezákonnosti územního rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení účastenství žalovaným, neboť ještě nebylo skončeno posuzování tohoto účastenství v odvolacím správním řízení. *Obiter dictum* pak připomněl žalovanému, že je na něm, jak bude dále postupovat ve věci svého záměru na realizaci předmětných staveb za situace, kdy nebyla dosud pravomocně vyřešena otázka účastenství dalších osob v územním řízení a je zde tak teoretická možnost znovuotevření žalobou napadeného územního rozhodnutí.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[19.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[20.] Nejprve je třeba předeslat, že kasační přezkum prováděný zdejším soudem byl striktně vymezen limity danými ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu tak v tomto případě příslušelo výhradně posoudit, zda bylo v době rozhodování krajského soudu namístě žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí o umístění stavby odmítnout či nikoli. Je tak jeho úkolem vyjádřit se pouze k přípustnosti či nepřípustnosti jejich žaloby, aniž by mohl posuzovat, zda byla jejich žaloba věcně důvodná, či aby se vyslovoval k souvisejícím, a přesto samostatným správním řízením ve věci přiznání účastenství. Otázkou, na níž závisí odpověď zdejšího soudu, tak je, zda subjekt, jenž se domáhal účasti v územním řízení, a toto účastenství mu nebylo přiznáno, a to rozhodnutím, jež v době rozhodování krajského soudu již bylo pravomocné, ovšem této pravomocnosti si krajský soud nebyl vědom, může podat proti prvostupňovému rozhodnutí o umístění stavby přímo žalobu ve správním soudnictví, nebo zda je namístě takovou žalobu odmítnout podle § 68 písm. a) s. ř. s. pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, konkrétně odvolání.

[21.] Jednou ze základních zásad právního státu je ochrana právní jistoty (k jejímu výkladu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 1 Afs 140/2008, publ. pod č. 1792/2009 Sb. NSS). Ta se projevuje jak v právu hmotném, tak v právu procesním, kde slouží i jako vodítko při tvorbě a aplikaci právní úpravy podávání opravných prostředků, a to především tím, že by mělo být jasně, seznatelně a předvídatelným způsobem stanoveno, který opravný prostředek se určitému subjektu práva v dané procesní situaci nabízí a za jakých podmínek a v jaké lhůtě jej má uplatnit. V zájmu ochrany právní jistoty je tedy žádoucí, aby se v každé konkrétní procesní situaci nabízel subjektu práva pouze jeden konkrétní opravný prostředek, a nikoli vícero opravných prostředků, z nichž by si mohl vybrat či je využít souběžně, což by otvíralo cestu k větvení a řetězení správních či soudních řízení (k nevhodnosti řetězení soudních či správních řízení viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. 9 As 43/2007, publ. na www.nssoud.cz). To, že se před subjektem práva má pokud možno otvírat vždy pouze jedna cesta, posiluje rovněž právní jistotu ostatních subjektů, jež by byly podáním opravných prostředků v dané věci potenciálně dotčeny a jež si tak mohou být po uplynutí lhůty pro podání tohoto opravného prostředku či po jeho bezúspěšném uplatnění jisty, že dané rozhodnutí už nemůže být napadeno jiným opravným prostředkem. Stejně tak to podporuje i právní jistotu toho, komu se takový opravný prostředek nabízí. Konečné rozhodnutí o jeho hmotných právech by totiž mělo být co nejméně určováno tím, zda v dané procesní situaci vybral z nabízejících se opravných prostředků ten pravý. Jinak řečeno, jeho cesta ke spravedlivému rozhodnutí o hmotných právech by měla být co nejvíce určována tím, zda mu tato hmotná práva svědčí či nikoli, a co nejméně tím, zda se na jednotlivých procesních „rozcestích“ vydal správným směrem. Je tak i v zájmu jeho právní jistoty, aby byla svoboda volby opravných prostředků co nejvíce zaměněna za poznanou (a poznatelnou) nutnost použití či nepoužití pokud možno jediného konkrétního nabízejícího se opravného prostředku. Nejde samozřejmě o striktní právní pravidlo, jež by mnohost opravných prostředků označovalo za nepřípustnou, nýbrž toliko o právní princip, jenž má být pokud možno zohledněn jak při tvorbě práva, tak při jeho výkladu tam, kde je to možné.

[22.] V nyní posuzovaném případě je plně namístě vyjít právě z této zásady. Stěžovatelé ve své kasační stížnosti v podstatě tvrdí, že kromě možnosti podat odvolání proti rozhodnutí o nepřiznání účastenství se před nimi otvírala či měla otvírat také možnost napadnout přímo i rozhodnutí o umístění stavby, když byli během řízení o umístění stavby vyloučeni z účastenství a nemohli tak podle § 81 správního řádu podat řádný opravný prostředek, tedy odvolání.

[23.] V rekapitulační části byly popsány kroky, které dosud stěžovatelé učinili. Nyní je tedy namístě popsat, jaké další kroky stěžovatelé mohli či ještě mohou učinit, tedy onu jedinou cestu opravných prostředků, která se jim otvírala či dosud otvírá. V tomto nástinu se zdejší soud plně ztotožňuje s krajským soudem; byť narozdíl od něj již je informován i o osudu stěžovateli podaného odvolání. Jak bylo totiž uvedeno výše, proti rozhodnutím o nepřiznání účastenství podali stěžovatelé odvolání, která byla zamítnuta rozhodnutími Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 16. 6. 2010. Proti nim mohli stěžovatelé podat žalobu ve správním soudnictví. Pokud by tak učinili a jejich žaloba by byla úspěšná, tj. krajský soud by vyslovil, že jim účastenství přiznáno být mělo, pak by došlo ke zrušení napadených správních rozhodnutí a se stěžovateli mělo být zacházeno jako s dosud protizákonně opomíjenými účastníky. Vzhledem k tomu, že řízení bylo skončeno, znamená to především, že by tak mohli podat odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby, jak plyne z ustanovení § 28 odst. 2 správního řádu a z obecně platných principů formulovaných v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, sp. zn. 22 Ca 83/2005 (publ. pod č. 1295/2007 Sb. NSS), a zejména v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, sp. zn. 2 As 25/2007, publ. pod č. 1838/2009 Sb. NSS., bod 40. V případě neúspěchu tohoto odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby by teprve byli oprávněni podat žalobu ve správním soudnictví směřující proti rozhodnutí o takovém odvolání.

[24.] Pokud by naopak nepodali žalobu proti rozhodnutí, jimiž byla zamítnuta jejich odvolání proti rozhodnutí o nepřiznání účastenství, či pokud by této jejich žalobě nebylo vyhověno, cesta k napadení samotného rozhodnutí o umístění jejich stavby by jim byla uzavřena. Odvolání by proti němu podat nemohli, neboť by nesplňovali podmínky § 81 odst. 1 správního řádu. Stejně tak by nemohli podat žalobu, již se pokusili podat již nyní, neboť by nesplňovali podmínky § 65 odst. 1 s. ř. s., když by již jednou bylo správními soudy vyřčeno (anebo by promeškali příležitost nechat správní soudy vyřknout), že jejich práva nemohla být daným územním řízením dotčena způsobem dostatečným pro to, aby jim bylo přiznáno účastenství podle § 85 odst. 2 stavebního zákona, a tím spíše (jak plyne ze zásady subsidiarity soudního přezkumu vůči správnímu přezkumu, jak je vyjádřena v povinnosti vyčerpat řádné opravné prostředky a jak byla vyložena např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2004, sp. zn. 3 As 58/2003, publ. na www.nssoud.cz) aby jim následně mohla být přiznána aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[25.] Z toho je patrné, že cestu k řádnému opravnému prostředku, tedy k odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby, stěžovatelům procesní předpisy nabízejí. Jde přitom o cestu přes několik rozhodnutí, v jejímž rámci by bylo postupně posouzeno jak to, zda byla narušena v prvostupňovém správním řízení jejich práva procesní tím, že byli vyloučeni z účastenství, tak jejich práva hmotná poté, co by jim účastenství bylo případně ex post přiznáno. Procesní předpisy jim tudíž nabízejí konkrétní možnost ochrany jejich procesních i hmotných práv, takže nelze tvrdit, že by se svého práva nemohli domoci a že

by jim byla odepřena spravedlnost způsobem rozporným s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[26.] Nabízejí jim ovšem zároveň právě jednu cestu a snaha stěžovatelů tuto cestu rozvětvit či zkrátit pomocí procesních odboček či přeskočením některých jejích kroků je omezována pomocí procesních nástrojů, jako je odmítání předčasných opravných prostředků či opravných prostředků podávaných osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a to plně v souladu se zásadou ochrany právní jistoty a se zásadou subsidiarity soudního přezkumu.

[27.] Stěžovatelé proti takové nutnosti projít celým tímto výše popsaným procesním postupem brojí celou řadou argumentů, zdejší soud se však s nimi v tomto směru nemohl ztotožnit.

[28.] Stěžovatelé především nemají pravdu, když označují právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 4 As 27/2003, za obsoletní, protože byl vyřčen před účinností nového správního řádu. K tomu je třeba připomenout, že tento rozsudek se vyjadřoval primárně k výkladu s. ř. s., a to konkrétně těch jeho ustanovení, jež jsou výrazem obecně platné zásady subsidiarity soudního přezkumu, z níž ostatně zdejší soud vychází i v tomto svém rozhodnutí.

[29.] Stejně tak stále platná je i stěžovateli namítaná zásada, že výjimky ze soudního přezkumu mají být vykládány restriktivně. Tuto zásadu lze ovšem uplatnit pouze tam, kde k tomu dává text zákona prostor (k prolomení textu zákona by byl prostor až v případě protiústavnosti jeho aplikace, jež však byla výše vyloučena). Zde ovšem text aplikovaných předpisů, tedy s. ř. s., stavebního zákona a správního řádu, nedává prostor k výkladovým pochybnostem o tom, jakým algoritmem procesních kroků měli stěžovatelé projít a zda se na ně v případě nerespektování tohoto algoritmu výluka obsažená v § 68 písm. a) s. ř. s. vztahuje, či nikoli.

[30.] Stěžovatelům naopak lze přisvědčit, že respektování celé této výše popsané procesní cesty může potenciálně vést k tomu, že v době, kdy by jim bylo umožněno podat odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby, by již mohlo být započato i s její realizací. Nejvyšší správní soud má v tomto směru i určité pochopení pro jejich procesní „netrpělivost“ a pro to, jak vážně berou svůj boj za právo, jenž je nejlepší cestou kultivace veřejné správy. Možná hrozba toho, že vydané soudní či správní rozhodnutí bude v budoucnu již pouze pokulhávat za již uskutečněnou realitou, tedy hrozba neefektivnosti té procesní cesty, která se stěžovatelům nabízí, však nemůže prolomit jasné limity dané zákonem pro přípustnost jednotlivých procesních prostředků ochrany práv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, sp. zn. 3 As 52/2003, publ. pod č. 983/2006 Sb.). Nelze ostatně přehlédnout, že v dané věci se snaží jak krajský soud, tak soud zdejší rozhodovat co nejrychleji, a to právě proto, aby toto riziko zpoždění pokud možno vyloučily.

[31.] Nelze konečně přisvědčit výkladu stěžovatelů, že by za „řádné opravné prostředky“ ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. byly krajským soudem pokládány i opravné prostředky, které subjekt neměl dosud k dispozici, nebo opravné prostředky v jiném, byť souvisejícím řízení. „Řádným opravným prostředkem“ ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. bylo pro stěžovatele pouze odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby. Krajský soud rozhodoval za situace, kdy ještě nebyl informován o tom, že jejich odvolání proti rozhodnutím o nepřiznání účastenství byla zamítnuta. V tomto ohledu postupoval správně, když vycházel z toho, že o jejich účastenství, a tedy i o možnosti podat odvolání proti samotnému

rozhodnutí o umístění stavby, ještě nebylo pravomocně rozhodnuto, takže tento opravný prostředek ještě nebylo možno mít za vyčerpaný. Pokud by již krajský soud věděl, že tato odvolání byla zamítnuta, tedy že bylo pravomocně rozhodnuto, že účastníky nejsou, bylo by namístě jejich žalobu taktéž odmítnout, ovšem nikoli podle § 46 odst. 1 písm. d) ve vazbě na § 68 písm. a) s. ř. s., nýbrž podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť by již bylo postaveno najisto, že stěžovatelé jsou osobami zjevně neoprávněnými k podání odvolání, a tím spíše přímo k podání žaloby ve správním soudnictví, jak plyne z výše rozebrané zásady subsidiarity soudního přezkumu vůči přezkumu správnímu.

[32.] Lze tak uzavřít, že pohledem zásady ochrany právní jistoty, zásady subsidiarity soudního přezkumu vůči přezkumu správnímu a zásady minimalizace soudních zásahů do veřejné správy, je zjevné, že se stěžovatelům nabízí jednoznačný algoritmus, jímž mohou chránit nejprve svá práva procesní a teprve po případném úspěchu v prosazování toho, aby byli uznáni za účastníky územního řízení, mohou využít opravné prostředky k tomu, aby ochránili i svá práva hmotná. Žaloba směřující přímo věcně proti rozhodnutí o umístění stavby by nerespektovala tento algoritmus, jenž jim procesní předpisy poskytují, a proto byla krajským soudem po právu odmítnuta.

VI. Závěr

[33.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

[34.] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodoval o věci neprodleně ve věci samé ihned po poučení účastníků o složení senátu, nerozhodoval již samostatně o návrhu stěžovatelů o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[35.] Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. září 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu