



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobkyně: **L. P.**, narozena X,
bytem X,
zastoupena JUDr. Miloslavou Coufalovou, advokátkou,
sídlem Neštěmická 779/4, 400 07 Ústí nad Labem,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2022, č. j. KUUK/004048/2022/UPS,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2022, č. j. KUUK/004048/2022/UPS, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Městského úřadu Lovosice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 2. 11. 2021, č. j. ODSH-38545/2021. Tímto usnesením stavební úřad podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozhodl, že žalobkyně není účastníkem společného územního a stavebního řízení (dále jen „společné řízení“) vedeného podle § 94 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) ke stavbě: „*Zástavba rozvojové plochy č. X, parcely č. XA, XB, XC, st. XD; SO – Komunikace a zpevněné plochy*“ (dále jen „povolovaná stavba“ nebo „komunikace“). Žalobkyně se současně domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobkyně namítala, že bylo zasaženo do jejího práva být účastníkem řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona a uplatňovat v řízení svá práva a oprávněné zájmy v souladu s § 4 odst. 4 správního řádu; správní orgány současně v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu zasáhly do jejích legitimních očekávání. Podle žalobkyně byl při rozhodování o jejím účastenství porušován princip legality vyplývající z § 2 odst. 1 správního řádu a princip ochrany veřejného zájmu vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně trvala na tom, že měla být účastníkem společného řízení, neboť má se svým manželem ve společném jmění manželů pozemky parc. č. XE, XF a XG a parc. č. XH, jehož součástí je i stavba rodinného domu č. p. X (*všechny pozemky a stavby zmiňované v tomto rozsudku se nachází v katastrálním území X, pozn. soudu*). Konstatovala, že stavební záměr v rozvojové ploše č. 4 je svým umístěním a rozsahem způsobilý negativně ovlivnit poměry v lokalitě, kde jsou její nemovitosti, a zasáhnout tak do jejího oprávněného zájmu na tom, aby nová výstavba neznehodnotila její majetek faktickým poškozením nebo estetickým narušením harmonických vztahů v této výjimečné krajině nebo jinou změnou kvality životního prostředí. Z těchto důvodů měla žalobkyně zájem vykonávat práva účastníka řízení, aby mohla nahlížet do projektové dokumentace, seznamovat se s technickým řešením stavby a vznášet případné námítky a připomínky k ochraně svých dříve nabytých vlastnických práv k nemovitostem.
3. K podmínce účastenství spočívající v sousedství s povolovanou stavbou žalobkyně uvedla, že Ústavní soud preferuje širší výklad tohoto pojmu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Zdůraznila, že pozemky parc. č. XE a XF mají po celé své délce cca 56 m společnou hranici s rozvojovou plochou č. 4, tudíž dění na této ploše se žalobkyně blízce dotýká. Odmítla názor, že by její účastenství mohlo být připuštěno pouze v případě, že by povolovaná stavba s jejími pozemky přímo mezovala. Trvala na tom, že její vlastnická práva mohou být povolovanou stavbou přímo dotčena, ačkoli ve vztahu k plánované komunikaci není mezujícím sousedem. K tvrzení žalovaného, že její vlastnické právo není povolovanou stavbou přímo dotčeno, odkázala žalobkyně na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 5 As 67/2008 a 7 As 54/2011), ze které vyplývá, že za přímé dotčení se považuje i možná změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou. Žalobkyně byla přesvědčena, že stavba může změnit poměry v lokalitě a při hodnocení přímého vlivu musí být posuzována jak samostatně, tak ve spojení s ostatními objekty v dané rozvojové ploše, pro které bude plánovaná komunikace sloužit.
4. Podle žalobkyně může stavba v užším smyslu ovlivnit poměry v lokalitě tím, kolik vozidel bude komunikaci využívat, jak se zvýší dopravní hluk, imise prachu a imise světla v lokalitě. Dále se v lokalitě podle žalobkyně zhorší bezpečnost a plynulost provozu podle toho, kde se bude komunikace z hlediska vjezdu a výjezdu napojovat na veřejnou komunikaci. Žalobkyně uvedla, že napojení stavby komunikace na veřejnou komunikaci a navrhované alternativy připojení zhorší dopravní bezpečnost a dostupnost jejích nemovitostí, neboť původně uvažované připojení na veřejnou komunikaci bylo podle posudku vedoucího

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zkušební laboratoře SILAB Ing. A. zcela nevyhovující. Žalobkyni nebylo známo, jak je připojení ošetřeno nyní, a měla objektivní zájem zjistit, kde a jak bude povolovaná komunikace vyústěna. Žalobkyně dodala, že stavba může ovlivnit poměry v lokalitě tím, jak bude odvodněna, jak bude vzdálena od studní okolních vlastníků a jaká bude ochrana před únikem naftových produktů do podloží. I kdyby správní orgány shledaly, že stavba nebude mít přímý vliv na poměry žalobkyně, stále podle ní trvá možnost potenciálního ovlivnění, a proto má žalobkyně právo být účastníkem řízení, aby mohla efektivně hájit svá práva.

5. Žalobkyně konstatovala, že stavba může v širším smyslu ovlivnit poměry v lokalitě i ve spojení s ostatními objekty, pro které bude sloužit. Popsala přírodní podmínky v rozvojové ploše č. 4, která je určena k zastavení, a zdůraznila, že se jedná o kopcovitý terén s nestabilními svahy, kde hrozí sesuvy. Podle žalobkyně nelze bez odborného posouzení vyloučit, že se svah při provádění stavby začne sesouvat. Žalobkyně upozornila, že povolovaná stavba ve spojení s dalšími objekty může narušit životní prostředí, které je v této části Jenčic v důsledku polohy u hranic s evropsky významnou lokalitou a s I. a IV. zónou CHKO České středohoří zcela unikátní. V této souvislosti odkázala na čl. 35 Listiny základních práv a svobod stanovící zaručené subjektivní právo na příznivé životní prostředí a na preambuli Ústavy České republiky. Žalobkyně uvedla, že své vlastnické právo k nemovitostem nabyla ještě předtím, než developer začal usilovat o zastavění rozvojové plochy č. 4. Měla by tedy mít právo naplňovat svá ústavní práva zákonem předepsaným způsobem, tedy účastenstvím ve společném řízení, aby svá práva mohla hájit. Žalobkyně nepovažovala své vyloučení z účastenství za nestranný postup správního orgánu a dovodila, že správní orgány bezdůvodně zvýhodnily vlastníka stavebních parcel, případně developera, oproti vlastníkům jiných nemovitostí. Navíc poukázala na výskyt roháče obecného v území určeném pro výstavbu.
6. K tvrzení žalovaného, že žalobkyně ve své žádosti o připuštění účastenství svoje námitky dostatečně neprokázala, žalobkyně uvedla, že není účelem, aby při rozhodování o účastenství musela svoje námitky zcela přesně specifikovat předtím, než se účastníkem řízení stane a než bude mít možnost seznámit se spisem. V této fázi řízení žalobkyně nemohla být více konkrétní a pro účely rozhodnutí o účastenství nenesla důkazní povinnost nad rámec svého tvrzení o vlastnictví nemovitostí, když tuto skutečnost si měl správní orgán ověřit v katastru nemovitostí.
7. Žalobkyně podotkla, že jako vlastník nemovitostí mezujících s rozvojovou plochou má odůvodněné právo očekávat, že povolovací procesy staveb na uvedené rozvojové ploše budou probíhat v souladu se zákony a na ty záměry, u kterých by tomu tak nebylo, je třeba vždy nahlížet jako na záměry, které mohou přímo ovlivnit výkon vlastnických práv žalobkyně. Uvedla, že legitimně očekávala, že správní orgány s ohledem na velikost projektu a specifickou lokalitu zajistí před zahájením společného řízení objektivní a nestranné posouzení vlivů povolované stavby na životní prostředí ve zjišťovacím řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Pokud zjišťovací řízení neproběhlo, bylo dotčeno legitimní očekávání žalobkyně, že správní orgány budou dodržovat zákony a rozhodovat na základě posouzení podle § 94o stavebního zákona, a to i s přihlédnutím k účinkům budoucího užívání povolené stavby na nemovitosti sousedních vlastníků a také na přírodní prostředí v kontextu k § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Žalobkyně rovněž legitimně očekávala, že správní orgány budou ke všem povolovaným stavbám v lokalitě přistupovat obdobně, aby nebyly zvýhodněny partikulární zájmy jen

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

některých vlastníků v lokalitě, tedy zejména práva developera na úkor práv vlastníků ostatních nemovitostí. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. 00665/CS/2011, ve kterém se tato agentura vyjadřovala k možnosti zástavby v katastrálním území Jenčice, části Košťálův. Rozvojová plocha č. 4 s uvedenou komunikací se nachází také ve svahu pod vrchem Košťál. Žalobkyně konstatovala, že pokud se přístup správních orgánů ke stavbám v obdobné lokalitě při povolování liší, je třeba mít za to, že povolená stavba je způsobilá přímo ovlivnit nemovitosti žalobkyně.

8. K rozporu s veřejným zájmem žalobkyně uvedla, že správní orgány nepostupovaly správně, pokud v řízení o umístění a povolení stavby v tomto unikátním prostředí daly prostor pro realizaci partikulárních zájmů developerů a umlčely hlasy hájící zájmy starousedlíků. Žalobkyně považovala za zvláště důležité, aby správní orgány v řízení o povolované stavbě zvážily veřejný zájem na ochraně životního prostředí ve vazbě ke všem partikulárním zájmům v území, nejen k partikulárním zájmům developerů. Upozornila, že správní orgány by měly po uvážení všech dílčích zájmů v meritorním řízení vysvětlit jimi nalezené priority, o které se rozhodnutí opírá, tedy naslouchat i drobným vlastníkům okolních nemovitostí a seznámit se s jejich námitkami, nikoli je za každou cenu vylučovat z řízení. V opačném případě nebude podle názoru žalobkyně naplňování principu ochrany veřejného zájmu správními orgány ve společném řízení transparentní a rozhodnutí nebude věrohodné.
9. Žalobkyně dále namítala, že princip legality byl při rozhodování o stavbě také porušen řadou dalších pochybení správních orgánů v předchozím řízení. Pokud žalobkyně nebyla správními orgány považována za účastníka řízení, nemohly správní orgány její důvody, pro které se domáhala účastenství, považovat za námítky a rozhodovat o nich v rozhodnutí o účastenství žalobkyně. Rozhodování o námitkách mělo podle názoru žalobkyně probíhat až v řízení o samotném meritu věci. Pokud měl správní orgán pochybnosti, měl žalobkyni do řízení připustit jako účastníka, umožnit jí podání námitek a s těmi se v řízení vypořádat, aby jeho názor mohl být legitimně přezkoumáván. V rozhodnutí o účastenství se žalobkyně stanoviskům správních orgánů nemohla efektivně bránit. Podle žalobkyně mělo být řízení přerušeno, protože developer před vydáním stavebního povolení započal s realizací prací a začal ve svahu provádět terénní úpravy, mělo tedy být zahájeno řízení o odstranění stavby. Žalobkyně konstatovala, že rozhodnutí o tom, kdo je a kdo není účastníkem, se doručuje ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno. Správní orgány nevysvětlily, proč zasílaly svá rozhodnutí týkající se účastenství žalobkyně širokému okruhu osob uvedených v rozdělovníku. Žalobkyně tento postup považovala za nesprávný, neboť bylo její vysvětlení hodnoceno veřejně a v řízení, které k tomu nebylo určeno.
10. V doplnění žaloby ze dne 8. 2. 2022 žalobkyně s odkazem na fotografie lokality vysvětlila, že zachycený kopec je vrch Košťál a masa nového sídliště tento krajinný ráz zcela změnil. Zdůraznila, že výstavba v lokalitě se okolních domkařů dotkne, neboť změnil zcela povahu lokality z přírodní na městský satelit, a proto by okolní domkaři měli být účastníky řízení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že pro stanovení okruhu účastníků ve správním řízení je podstatná skutečnost, zda účastník splňuje zákonná kritéria pro účastenství v daném řízení podle § 27 správního řádu či podle zvláštního zákona. Připomněl, že okruh účastníků společného řízení je vymezen v § 94k stavebního zákona a v daném případě byla úvaha správního orgánu vázána na ten fakt, zda vlastnické právo nebo jiné věcné právo k Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům či stavbám na nich může být umístěnou stavbou skutečně přímo dotčeno. Pokud žalobkyně v žalobě uvedla, že nesdílí názor, že by mohla být účastníkem řízení pouze v případě, kdy by povolovaná komunikace přímo „mezovala“ s jejími nemovitostmi, žalovaný tento názor rovněž nesdílel. Žalovaný zdůraznil, že nezpochybňuje žalobkyní odkazovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu ani skutečnost, že stavebním záměrem dojde k určité změně poměrů v dané lokalitě. Ve vztahu k účastenství žalobkyně se tedy žalovaný zabýval tím, zda možnou změnou poměrů mohou být přímo dotčena vlastnická práva žalobkyně. S odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí, na fotodokumentaci pořízenou na daném místě a na podklady obsažené ve spisové složce žalovaný trval na tom, že vlastnická práva žalobkyně nemohou být záměrem dotčena.

12. Vzhledem ke konfiguraci terénu, povaze záměru a dostatečné vzdálenosti záměru od nemovitosti žalobkyně nemohou být podle žalovaného její vlastnická práva záměrem dotčena. Ohledně žalobkyní namítaného nevhodného napojení záměru na stávající veřejnou komunikaci žalovaný uvedl, že toto připojení komunikace povolil silniční správní úřad Městského úřadu Lovosice rozhodnutím ze dne 23. 9. 2020. Ke stavebnímu záměru bylo vydáno souhlasné stanovisko Policie České republiky ze dne 13. 1. 2021. Žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobkyni svědčí toliko veřejné užívání veřejné komunikace. Tato žalobní námitka se tudíž podle žalovaného netýká předmětu napadeného rozhodnutí, neboť změny ve veřejném užívání nemohou představovat přímé dotčení vlastnického práva.
13. K ovlivnění poměrů v širším smyslu žalovaný uvedl, že v daném případě je předmětem společného řízení pouze komunikace, tudíž se rozhodovalo o účastenství žalobkyně v tomto řízení. Ke zmiňované plánované zástavbě celé rozvojové plochy, která měla být podle žalobkyně při stanovení okruhu účastníků v předmětném společném řízení zohledněna, žalovaný uvedl, že si je vědom toho, pro jaký účel bude komunikace budována, tj. jako příprava pro budoucí zástavbu. Podle žalovaného jej ani tato skutečnost neopravňuje vymezit okruh účastníků řízení s ohledem na celou budoucí zástavbu. Stavebník požádal o společné povolení na komunikaci, stavební úřad je návrhem vázán a pro konkrétní vedené řízení vymezil okruh jeho účastníků. Žalovaný označil za běžnou praxi, že v novém rozvojovém území je prvotně budována dopravní a technická infrastruktura a teprve poté následuje výstavba jednotlivých dalších objektů. Česká právní úprava ani judikatura ostatně nebrání tomu, aby určitý celkový záměr byl povolován po částech. Žalovaný uvedl, že v daném případě byla řešena komunikace a z podkladů je patrné, že již došlo k rozdělení pozemků pro budoucí umístění jednotlivých domů. Žalovaný dále předpokládal, že stavebním úřadem byly/budou samostatně řešeny inženýrské sítě.
14. Žalovaný neshledal možnost dotčení vlastnických práv žalobkyně ani ve vztahu k namítanému dotčení přírody a krajiny. Tato námitka se týká ochrany veřejného zájmu a nelze ji ani z titulu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod uplatňovat jako důvod účastenství vlastníka sousední nemovitosti v řízení. Rovněž vzhledem k tomu nebyl v řízení o účastenství dán důvod k přezkumu závazných stanovisek orgánů ochrany životního prostředí, neboť tato stanoviska nejsou pro posouzení účastenství žalobkyně podkladem. K namítanému zásahu do legitimních očekávání žalobkyně žalovaný uvedl, že žalobkyni v řízení o jejím účastenství z titulu tvrzeného dotčení vlastnického práva nepřísluší námitka neprovedení postupu podle zákona o posuzování vlivů. Pro úplnost žalovaný uvedl, že z podkladů obsažených ve spise nevyplývá, že by se na stavbu vztahovala působnost tohoto zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

15. K namítanému porušení principu legality žalovaný uvedl, že postupoval v řízení v souladu s právními předpisy. Vysvětlil, že žalobkyně označené „*důvody*“ na podporu jejího možného účastenství správní orgány ve svých rozhodnutích označily jako námitky a v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu je vypořádaly. Ostatním účastníkům bylo rozhodnutí zasláno na vědomí podle § 28 odst. 2 správního řádu. Žalovaný připustil, že při doručování byli v rozdělovníku nesprávně uvedeni všichni účastníci řízení pod odrážkou „*obdrží*“. Toto pochybení však podle žalovaného nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. K namítané potřebě hodnocení celého záměru žalovaný uvedl, že rozvojová plocha č. 4 je novou zastavitelnou plochou vymezenou platným územním plánem obce Jenčice a jako nová plocha určená k zástavbě byla v procesu pořízení územního plánu projednána, posouzena a odsouhlasena. V dané ploše je možná výstavba 25 rodinných domů včetně příslušné dopravní a technické infrastruktury. Žalovaný uvedl, že z již provedeného dělení pozemků je zřejmé, že záměrem stavebníka je realizace mnohem nižšího počtu rodinných domů než možných 25 a navržená komunikace bude sloužit pouze pro dopravní obslužnost jejich vlastníků. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného

16. V replice ze dne 21. 3. 2022 žalobkyně uvedla, že se s žalovaným patrně shoduje v tom, že účastníkem společného řízení nemusí být vždy jen ten vlastník, který se stavbou přímo „*mezuje*“. Žalobkyně se však se žalovaným neshodovala v názoru, zda povolovaná stavba může, nebo nemůže mít přímý vliv na výkon vlastnických práv žalobkyně. K možnému přímému dotčení svých nemovitostí projednávanou stavbou uvedla, že z napadeného rozhodnutí ani vyjádření žalovaného prokazatelně nevyplývá, o jakých konkrétních vzdálenostech a konfiguraci žalovaný hovoří. Podle žalobkyně lze dovodit pouze to, že rozvojová plocha je ve svahu, pod hranicemi evropsky významné lokality a podél této rozvojové plochy se nacházejí nemovitosti jiných vlastníků. Hranice rozvojové plochy s nemovitostmi žalobkyně je cca 56 m. Pokud žalovaný předložil fotodokumentaci „*nad rámec dokazování*“, žalobkyně si kladla otázku, o jakou část spisu „*nad rámec dokazování*“ jde. Žalobkyně byla přesvědčena, že možné dopady stavby mají být prověřeny v řízení o merit věci v průběhu dokazování, a nikoli nad rámec dokazování. Žalobkyně dále podrobně popsala přírodní podmínky v prostoru, do kterého je povolovaný záměr umísťován a upozornila na hrozby sesuvů půdy v lokalitě. Měla za to, že možnost přímého dotčení jejích pozemků při terénních úpravách rozvojové plochy a dotčení dvou studní na jejím pozemku nelze bez dalšího vyloučit. Proto by žalobkyně měla mít právo jako účastník řízení se seznámit se závěry odborného geologického a hydrogeologického průzkumu. Žalobkyně byla rovněž přesvědčena, že v dané věci jde o to, jak bude odborně vyhodnocen možný přímý vliv povolované stavby na okolní nemovitosti, a to za podmínek, jaké v lokalitě jsou.
17. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že její námitky mají pouze veřejnoprávní povahu. Ve vedlejším řízení o účastenství se podle žalobkyně neřeší námitky o merit věci, nýbrž pouze to, zda má žalobkyně vlastnická práva k nemovitosti, a možnost přímého vlivu povolované stavby na tyto nemovitosti. Žalobkyně upozornila, že její argumenty v tomto vedlejším řízení nelze zaměňovat za námitky, které mohou vznést účastníci v řízení o merit věci a které jsou rozhodovány až v řízení o merit věci, ne ve vedlejším řízení. Žalobkyně dále uvedla, že skutečné a konkrétní námitky může formulovat až po nahlédnutí do spisu a seznámení se s projektovou dokumentací. V této fázi žalobkyně nezná podrobné technické řešení stavby a konkrétní námitky proti stavebnímu záměru, projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání nebo k požadavkům dotčených orgánů bude moci vznést až tehdy, pokud bude jako účastník připuštěna.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

18. S tvrzením žalovaného, že pro účastenství žalobkyně jsou bezpředmětná její legitimní očekávání na dodržení principu zákonnosti, se žalobkyně neztotožnila. Domnívala se, že dojde-li v průběhu řízení k postupu, který je „*k zákonu benevolentní*“ nebo v rozporu se zákonem, je třeba mít vždy za to, že takto povolovaná stavba je způsobilá přímo zasáhnout do práv vlastníků sousedních nemovitostí, aby tito mohli svá práva před benevolentními postoji hájit. Podle žalobkyně jí dosavadní umístění jejích nemovitostí zaručovalo klidné bydlení v ústraní v sousedství přírody.
19. Podle žalobkyně nedocházelo ke změnám v lokalitě po veřejné diskuzi a v mezích zákonného rámce. Uvedla, že sad na rozvojové ploše byl vykácen v letech 2014 a 2015 bez souhlasu obce i orgánů ochrany přírody a bez jakékoli náhrady, přičemž v druhé polovině roku 2020 bylo v lokalitě znovu provedeno kácení bez náhrady a bez ohledu na zdejší chráněný hmyz, například roháče obecného. Žalobkyně rovněž upozornila, že k povolování stavebních projektů bylo přistoupeno bez posouzení vlivů stavby na předmět ochrany evropské významné lokality podle § 45h zákona o ochraně přírody. Kromě toho směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, (dále jen „směrnice č. 92/43/EHS“) v čl. 6 odst. 3 obsahuje požadavek, aby schválení záměru, který by se mohl dotknout evropsky významné lokality, předcházelo stanovisko široké veřejnosti. V tomto případě však k projednání vlivů záměru výstavby na předmět ochrany evropsky významné lokality se širokou veřejností nedošlo. Žalobkyně dále uvedla, že územní plánování má podle § 18 stavebního zákona ze své podstaty jiné cíle než § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a zákon o posuzování vlivů. Podle žalobkyně je rozdíl v míře obecnosti, neboť zatímco územní plán je spíše obecný, zákon o ochraně přírody, zákon o posuzování vlivů a směrnice č. 92/43/EHS míří na projednání dopadů konkrétního záměru s veřejností. Žalobkyně rovněž upozornila na to, že následně bylo započato s prováděním terénních úprav, a to ještě před vydáním společného povolení, jak je ostatně zjištělné i při obhlídce terénu. Přesto nebylo zahájeno řízení o odstranění stavby a dodatečné povolení stavby.
20. Žalobkyně zdůraznila, že nechce zasahovat do veřejnoprávního rozhodování veřejnoprávních orgánů a v obecné rovině je napravovat, ale zastává názor, že věc nebyla vyřizována v zákonné posloupnosti a provázel ji benevolentní výklad zákonů. Taková stavba je podle žalobkyně již ze své podstaty způsobilá přímo ovlivnit výkon vlastnických práv vlastníků okolních nemovitostí a tito by měli být připuštěni do řízení jako účastníci řízení, aby svoje vlastnická práva mohli před benevolentním nebo nezákonným postupem chránit.

Posouzení věci soudem

21. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem výslovně souhlasila a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení příslušné výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě soudu ze dne 8. 3. 2022 výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
22. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

23. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Před vypořádáním jednotlivých žalobních bodů soud směrem k žalobkyni připomíná, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace, jež nachází svůj odraz v § 71 odst. 2 třetí větě s. ř. s., podle které *„[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“* Soud se proto může věcně zabývat jen těmi žalobními body, které byly uplatněny ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy bylo napadené rozhodnutí žalobkyni doručeno (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.), tj. v projednávané věci do 10. 3. 2022, neboť napadené rozhodnutí bylo právní zástupkyni žalobkyně doručeno prostřednictvím její datové schránky do vlastních rukou dne 10. 1. 2022. Projednání později uplatněných žalobních bodů by znamenalo nepřípustné porušení principu koncentrace řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69). Z těchto důvodů soud nemohl přihlížet k těm námitkám, které žalobkyně nově vznesla ve své replice ze dne 21. 3. 2022, neboť tak učinila až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, která je podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nejzazším limitem i pro případné rozšíření žaloby o další žalobní body. Soud proto nepřihlížel k námitkám, že z napadeného rozhodnutí prokazatelně nevyplývá, o jakých konkrétních vzdálenostech a konfiguraci žalovaný hovoří, že ke změnám v lokalitě nedocházelo po veřejné diskuzi a v mezích zákonného rámce, že sad na rozvojové ploše byl vykácen v letech 2014 a 2015 bez souhlasu obce i orgánů ochrany přírody a bez jakékoli náhrady, přičemž v druhé polovině roku 2020 bylo v lokalitě znovu provedeno kácení bez náhrady a bez ohledu na zdejší chráněný hmyz a že k povolování stavebních projektů bylo přistoupeno bez posouzení vlivů stavby na předmět ochrany evropské významné lokality podle § 45h zákona o ochraně přírody a bez projednání vlivů záměru výstavby na předmět ochrany evropsky významné lokality podle čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43/EHS.
25. Soud dále zdůrazňuje, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení o tom, zda osoba je, či není účastníkem správního řízení, není vyloučeno ze soudního přezkumu. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nelze rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu považovat za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, protože se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je, či není (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, publ. pod č. 3288/2015 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, či ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006-61, publ. pod č. 1236/2007 Sb. NSS).
26. Vzhledem k tomu, že předmětem správního řízení, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, bylo posouzení toho, zda žalobkyně měla být účastnicí správního řízení, či nikoli, soud na tomto místě současně podotýká, že předmětem soudního přezkumu je také pouze otázka účastenství žalobkyně ve správním řízení. Pro projednávanou věc je tedy zcela irelevantní, že podle žalobkyně mělo být řízení přerušeno a mělo být zahájeno řízení o odstranění stavby, protože developer před vydáním stavebního povolení započal s realizací prací a začal ve svahu provádět terénní úpravy. Stejně tak shledal soud bezpředmětnou poznámku žalobkyně poukazující na výskyt roháče obecného v území určeném pro výstavbu, neboť z této poznámky není zřejmé, jakou má tato skutečnost spojitost s

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

účastenstvím žalobkyně ve společném řízení vedeném podle § 94 stavebního zákona k povolované stavbě.

27. Pokud jde o relevantní žalobní námitky, soud se nejprve zabýval námitkou, že žalobkyně měla být účastníkem řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona, neboť stavbou může být dotčeno její vlastnické právo k nemovitostem sousedícím se stavbou. Žalobkyně rovněž namítala, že jí bylo znemožněno uplatňovat v řízení svá práva a oprávněné zájmy podle § 4 odst. 4 správního řádu.
28. Zdejší soud připomíná, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „... odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25).
29. K postavení účastníka správního řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, ve kterém zdůraznil, že „[s] postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v první řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjiitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.“ S těmito závěry se zdejší soud ztotožňuje a v poměrech projednávané věci dodává, že podstatou napadeného rozhodnutí je posouzení, zda byla žalobkyně účastníkem společného řízení vedeného ke stavbě „Zástavba rozvojové plochy č. X, parcely č. XA, XB, XC, st. XD; SO – Komunikace a zpevněné plochy“, či nikoli. Okruh účastníků společného řízení vymezuje speciální ustanovení stavebního zákona, přičemž v případě žalobkyně přicházelo v úvahu účastenství podle § 94k písm. e) stavebního zákona, tj. účast osoby, jejíž vlastnické právo k sousedním pozemkům může být územním společným povolením přímo dotčeno. Žalobkyně ve správním ani soudním řízení netvrdila, že by jí svědčilo právo na účast v řízení podle jiného písmene daného ustanovení. Rozhodující je tedy posoudit, zda může být vlastnické právo žalobkyně společným povolením přímo dotčeno, či nikoli.
30. Z § 192 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že „[n]a postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.“ Speciální úpravou obsaženou ve stavebním zákoně, která vylučuje užití obecné úpravy ve správním řádu, je právě vymezení okruhu účastníků řízení (např. v § 94k stavebního zákona), obecné ustanovení upravující účastníky řízení (§ 27 správního řádu) se tudíž nepoužije. Postup v případě sporného účastenství stavební zákon neupravuje, a proto je třeba aplikovat obecnou úpravu v § 28 odst. 1 správního řádu, podle kterého platí, že „[z]a účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozmí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“ Z § 4 odst. 4 správního řádu plyne, že „[s]právní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“

31. Podle § 94k stavebního zákona platí, že „[ú]častníkem společného územního a stavebního řízení je
 - a) stavebník,
 - b) obec, na jejímž území má být požadovaný stavební záměr uskutečněn,
 - c) vlastník stavby, na které má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má ke stavbě jiné věcné právo, není-li sám stavebníkem,
 - d) vlastník pozemku, na kterém má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku,
 - e) osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.“
32. Z § 94n odst. 3 stavebního zákona plyne, že „[o]soba, která je účastníkem řízení podle § 94k písm. c) až e), může uplatňovat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud jimi může být přímo dotčeno jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě. Obec uplatňuje ve společném územním a stavebním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může v řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným stavebním záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. K námitkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek.“
33. Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, upřednostnil široký výklad pojmu sousedství. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že zákonem nemá být pevně uzavřen okruh osob, které se účasťenství domáhají s odkazem na vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Zdůraznil, že „... uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků ‚za potokem‘, ‚za cestou‘, ‚za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby‘), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva ‚nemezuujícího‘ souseda dotčena.“ Ústavní soud připustil, že „... si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, až kam – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamyšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“
34. Ve výše již zmíněném rozsudku č. j. 1 As 80/2008-68 Nejvyšší správní soud uvedl, že pro splnění podmínek účasťenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení práva. V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, Nejvyšší správní soud definoval přímé dotčení jako Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají. (...) Úvaha o tom, že určitý pozemek, příp. určitá stavba, je již natolik vzdálen od pozemků, na kterých má být stavba umístěna, že jeho přímé dotčení nepřipadá v úvahu, pak musí být podložena skutkovými zjištěními vycházejícími z analýzy vzájemné vzdálenosti uvedených pozemků, povahy umísťované stavby, příp. pozemku či stavby potenciálně dotčených, a dalších relevantních okolností, na základě nichž lze usoudit, zda dotčení připadá v úvahu.“

35. Pojem „*přímé dotčení vlastnického práva*“ je neurčitým právním pojmem, kterým se rozumí s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněný zásah do vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví lze přímým dotčením rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, tedy různé imise. Imisemi lze obecně rozumět výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní míru okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy a míra negativních jevů s tím spojených v místě stavby vzhledem k jejímu účelu, přičemž určujícím měřítkem může být i povaha provozu umísťované stavby a vlastnosti přilehlých komunikací. Přímé dotčení je třeba posuzovat vždy ve vztahu k dané lokalitě, ve které má stavební činnost proběhnout. Je potřeba zdůraznit, že možnost dotčení by měla být konkrétní a reálně představitelná. Účastníkem řízení může být tedy vlastník sousedního pozemku pouze tehdy, pokud jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být společným povolením přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, publ. pod č. 2932/2013 Sb. NSS, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, a ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38). S těmito závěry zdejší soud souhlasí a v dalším odůvodnění z nich vychází.
36. Žalobkyně nesouhlasila s názorem, že by její účastenství mohlo být připuštěno jen v případě přímého mezování povolované komunikace s jejími pozemky. K tomu soud uvádí, že v usnesení stavebního úřadu ze dne 2. 11. 2021, č. j. ODSH-38545/2021, a rovněž ve vyjádření žalovaného, je jasně uveden názor shodný se žalobkyní, tj. že podle ustálené judikatury pojem „*soused*“ nezahrnuje pouze „*mezující sousedy*“.
37. Soud ze správního spisu zjistil, že předmětem společného řízení byla účelová komunikace zajišťující přístup k pozemkům parc. č. XI a XJ a do budoucna zajišťující dopravní obslužnost rodinných domů v budoucnosti stavěných v dané lokalitě, konkrétně na rozvojové ploše č. 4. Předmětná komunikace se nachází uvnitř budoucí zástavby a napojuje se na stávající síť dopravní infrastruktury sjezdem na průjezdní úsek silnice č. III/0157, jejímž vlastníkem je Ústecký kraj. Stavba měla být umístěna a provedena na pozemcích parc. č. XK (ovocný sad), XB (orná půda), XL (ovocný sad), XM (orná půda), XN (ovocný sad), XA (ovocný sad), XO (ovocný sad), XP (ovocný sad), XR (ostatní plocha) a XS (ostatní plocha). Soud dále ze správního spisu dále zjistil, že dne 20. 7. 2020 bylo zpracováno závazné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, jímž tato agentura podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody souhlasila se záměrem „*Rozvojová plocha č. 4, výstavba nové místní komunikace na průjezdní úsek silnice III/0157 na p. p. č. XA, XB, XC, st. XD v k. ú. X*“. Podle zmíněného stanoviska tato komunikace zajistí přístup a dopravní obslužnost nových rodinných domů uvnitř zóny, parkování osobních vozidel návštěvníků zóny je navrženo na třech podélných parkovacích pásech při vjezdu do obytné zóny a uvnitř.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Agentura ochrany přírody a krajiny dále uvedla, že dotčené pozemky se nacházejí v zastavitelné části obce Jenčice na ploše určené pro individuální bydlení a že záměr není v rozporu s posláním CHKO České středohoří, neboť navrhované stavební práce nemají nepříznivý dopad na další zákonné zájmy ochrany přírody a krajiny v lokalitě. Součástí správního spisu je rovněž rozhodnutí Městského úřadu Lovosice (silničního správního úřadu) ze dne 23. 9. 2020, kterým bylo povoleno připojení pozemku parc. č. XK a XM na silnici č. III/0157 nacházející se na pozemku parc. č. XT. V tomto rozhodnutí byly stanoveny podmínky, že připojení na silnici č. III/0157 bude provedeno pod úhlem 75° k ose vozovky, voda z připojené místní komunikace nesmí vytékat na zpevněnou část silnice č. III/0157 a způsobovat škody ani sousedním pozemkům, výstavbou sjezdu nesmí dojít k poškození ani znečištění vozovky. Součástí správního spisu je rovněž závazné stanovisko Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, ze dne 13. 1. 2021, č. j. KRPU-8790-1/ČJ-2021-040606, v němž policie se stavbou souhlasila, neboť návrh stavby odpovídal obecným požadavkům na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.

38. Co se týká otázky přímé dotčenosti vlastnických práv žalobkyně, soud uvádí, že stavba komunikace měla probíhat na pozemcích, které nesousedí přímo s pozemky žalobkyně, nicméně komunikace měla zajistit přístup k pozemku parc. č. XI, se kterým již pozemky žalobkyně sousedí. Samotný rodinný dům, který obývá žalobkyně, se nenachází na pozemku sousedícím s pozemkem parc. č. XI, ale ve vzdálenosti cca 90 m od stavby. Stavební úřad v usnesení ze dne 2. 11. 2021, č. j. ODSH-38545/2021, vysvětlil pojem přímého dotčení práv a imisí, načež konstatoval, že „*pozemek parcelní č. XI v katastrálním území X nebude projednávanou stavbou: „SO – Komunikace a zpevněné plochy“ nijak dotčen, neboť prováděná stavba nebude mít žádný přímý vliv na obsah či vykonávání vlastnických práv ohledně výše v odstavci uvedeného pozemku ve smyslu přímého dotčení, a to ohledně žádného z faktorů, které byly výše fakultativně uvedeny, příp. žádného dalšího, který by byl stavebnímu úřadu znám, či který by vlastník uplatňoval.*“ Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 4 uvedl, že „*stavba SO – komunikace Jenčice bude sloužit jako obslužná komunikace k budoucí výstavbě rodinných domů. Není dále napojena na žádnou další komunikaci, využívána tak bude především pouze jako přístupová cesta pro vlastníky rodinných domů. Nelze proto předpokládat navýšení hluku či prachu z provozu této komunikace. Dle vzdálenosti změřené v mapě katastru nemovitostí je nejbližší pozemek odvolatelky p. č. XF v k. ú. X od budoucí stavby vzdálen cca 60 m; vzdálenost od jeho rodinného domu na st. p. XH v k. ú. X je cca 90 m. V daném případě s ohledem na budoucí způsob užívání a vzdálenost od pozemků a stavby odvolatelky nelze předpokládat, že stavbou mohou být dotčena vlastnická práva odvolatelky. Vycházejí z poskytnutého spisového materiálu a z konfigurace terénu v místě budoucí stavby, jsou pozemky a stavba ve vlastnictví odvolatelky umístěny výše, než zamýšlená stavba SO – komunikace Jenčice. Přestože je dané území svažité, je sklon svahu zamýšlené stavby na opačnou stranu, než jsou pozemky ve vlastnictví odvolatelky. Nelze proto přisvědčit jejímu tvrzení, že budoucí stavba ohrožuje její pozemky a stavbu rodinného domu poklesy či sesuvy.*“ Žalovaný rovněž vysvětlil, že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba. Stavební úřad v usnesení ze dne 2. 11. 2021, č. j. ODSH-38545/2021, navíc připomněl, že žalobkyně bude účastníkem řízení tehdy, až bude probíhat správní řízení při výstavbě rodinných domů na pozemku parc. č. XI.
39. Soud takové vysvětlení považuje za dostatečné a ztotožňuje se s ním. Úvaha žalovaného doplnila stručné odůvodnění usnesení stavebního úřadu a je dostačující. Žalovaný se vypořádal s možnými imisemi ohrožujícími pozemek žalobkyně, stejně jako s možnostmi sesuvu v kopcovitém terénu, které žalobkyně namítala i v žalobě. Soud nesdílí ničím nepodložené přesvědčení žalobkyně, že užívání předmětné komunikace, o které bylo vedeno Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

společné řízení, jehož se žalobkyně chtěla účastnit, natolik ovlivní poměry v lokalitě (dopravní hluk, imise prachu a světla, zhoršení bezpečnosti a plynulosti provozu), až se to relevantně dotkne práv žalobkyně. Ve shodě se správními orgány soud připomíná, že předmětná komunikace má sloužit výhradně k dopravní obsluze nových rodinných domů uvnitř budoucí zástavby, což zároveň znamená, že tato nová zástavba bude nemovitosti žalobkyně od předmětné komunikace oddělovat, což jen dále snižuje možnost zasažení práv žalobkyně.

40. K námitce upozorňující na napojení stavby komunikace na veřejnou komunikaci a z toho údajně plynoucí zhoršení dopravní bezpečnosti a dostupnosti nemovitostí žalobkyně soud připomíná, že o připojení pozemku parc. č. XK a XM na silnici č. III/0157 rozhodoval Městský úřad Lovosice (jako silniční správní úřad) v jiném řízení, konkrétně rozhodnutím ze dne 23. 9. 2020, č. j. ODSH 100465/2020. Argumenty žalobkyně týkající se připojení předmětné stavby na stávající dopravní infrastrukturu jsou tudíž pro projednávanou věc irelevantní.
41. Další tvrzení žalobkyně, že stavba může ovlivnit poměry v lokalitě tím, jak bude odvodněna, jak bude vzdálena od studní okolních vlastníků a jaká bude ochrana před únikem naftových produktů do podloží, představují podle názoru soudu toliko obecné spekulace, z nichž nelze dovodit možnost přímého dotčení jejích práv. Na tomto místě soud zároveň připomíná, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „... žalobce musí tvrdit zkrácení na svých vlastních subjektivních právech, tj. musí jít o subjektivní práva náležející žalobci, nikoliv třetí osobě“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2013, č. j. 8 As 40/2013-27, nebo ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 95/2008-73, případně usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Žalobkyni proto nepřísluší namítat, že by mohlo dojít ke zhoršení kvality vody ve studních okolních vlastníků, ani že by okolní domkaři měli být účastníky řízení. Žalobkyně může namítat výhradně porušení svých vlastních práv, což však v tomto konkrétním případě dostatečně konkrétně neučinila.
42. Soud uzavírá, že podklady, které si správní orgány opatřily před vydáním svých rozhodnutí, jednoznačně ukazují na to, že žalobkyně není předmětnou stavbou přímo dotčena na svých právech a nebylo zasaženo ani do jejího práva uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy podle § 4 odst. 4 správního řádu. Z tvrzení žalobkyně navíc rozhodně nevyplývá, že by předmětná komunikace, o které bylo vedeno společné řízení, jehož se žalobkyně chtěla účastnit, mohla znehodnotit její majetek faktickým poškozením nebo estetickým narušením harmonických vztahů v krajině nebo jinou změnou kvality životního prostředí, resp. že by mohla vyvolat relevantní změnu poměrů v lokalitě. Soud zároveň neshledal, že by správní orgány měly pochybnosti, v důsledku kterých by bylo třeba žalobkyni připustit jako účastníka řízení, aby se mohla efektivně bránit. Skutečnosti tvrzené žalobkyní podle názoru soudu nezakládají ani potenciální dotčení jejích práv předmětnou stavbou, když žalobkyně zjevně vznáší argumenty především proti výstavbě rodinných domů, která však předmětem společného řízení nebyla. Námitka, že žalobkyně měla být účastnicí společného územního a stavebního řízení, proto není důvodná.
43. Žalobkyně dále namítala, že v řízení byl princip legality porušen mimo jiné tím, že napadené rozhodnutí nebylo doručeno pouze jí, ale více osobám. Soud dává žalobkyni za pravdu v tom, že rozhodnutí o tom, kdo je a není účastníkem, se podle správního řádu doručuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení je rozhodováno. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí má skutečně v rozdělovníku uvedeno, že se doručuje osobám, které byly za účastníky řízení označeny v usnesení stavebního úřadu ze dne 2. 11. 2021 č. j. ODSH-Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

38545/2021. Soud se ovšem neztotožňuje s názorem žalobkyně, že tímto postupem byla znevýhodněna, neboť její vysvětlení bylo hodnoceno veřejně. Žalobou napadené rozhodnutí bylo odesláno ostatním osobám již ve chvíli, kdy bylo o účastenství žalobkyně rozhodnuto. Chyba v doručení nezměnila nic na obsahu napadeného rozhodnutí, jehož zákonnost soud primárně přezkoumává. Ačkoli byl tedy postup žalovaného při doručování nesprávný, nebyla podle názoru soudu tato vada způsobila zkrátit práva žalobkyně v řízení a nezaložila vadu napadeného rozhodnutí. Soud rovněž upozorňuje, že i pokud by napadené rozhodnutí zrušil, vadu v doručení by tím nenapravil. Námitka žalobkyně není důvodná.

44. K namítanému porušení principu legality tím, že v řízení o účastenství údajně bylo rozhodováno o meritorních námitkách žalobkyně, zdejší soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že dokazování v řízení vedeném podle § 28 odst. 1 správního řádu musí mít nutně své limity, neboť nelze připustit, aby jím bylo fakticky prováděno dokazování, které mělo být součástí samotného meritorního řízení. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že tvrzení o účastenství musí být vyvráceno a podloženo silou procesního rozhodnutí správního orgánu, přičemž se vychází z procesního pojetí účastníka. Důkazní břemeno tíží správní orgán, kterému nic nebrání provést k posouzení tvrzení potenciálního účastníka řízení dokazování. Za situace, kdy by takové dokazování mělo být obsáhlé a mělo by též blízkou souvislost s předmětem meritorního řízení, bylo by podle Nejvyššího správního soudu namíste takovou osobu účastníkem řízení (preventivně) učinit a dokazování o možném dotčení jejích práv provést až v meritorním řízení s následným vypořádáním jejích námitek v konečném rozhodnutí.
45. Nejvyšší správní soud rovněž ve výše zmíněném rozsudku č. j. 1 As 80/2008-68 vysvětlil, že ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona je nezbytné, aby účastník ve svých námitkách uvedl jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, jednak samotné důvody podání námitek, tj. co vytyká záměru, o němž se vede správní řízení. Pokud zákon neklade žádné požadavky na formální rozlišení těchto dvou skupin tvrzení, je tomu tak dozajista i proto, že mohou být obsahově shodná. Stavební úřad je proto povinen vyhodnotit skutečnosti obsažené v námitkách účastníka řízení z toho pohledu, zda zakládají postavení této osoby coby účastníka řízení. Teprve, je-li tato podmínka splněna, je stavební úřad povinen ve druhé fázi námitky projednat a rozhodnout o nich (po meritorní stránce). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že podmínkou účastenství v řízení není a ani nemůže být vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. To vyplývá především ze skutečnosti, že námitky se upínají ke dvěma rozdílným otázkám (účastenství v řízení a vedle toho věcné námitky proti záměru) a že pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva, kdežto pro úspěšnost věcné námitky je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka. Správní orgány jsou tedy nejprve povinny zkoumat, zda jsou tvrzeny skutečnosti, jež zakládají účastenství dané osoby v řízení, a shledají-li, že tomu tak je, musí tyto námitky věcně projednat.
46. Zdejší soud s ohledem na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu souhlasí se žalobkyní v tom, že rozhodování o samotných námitkách musí probíhat až v meritorním posouzení. V případě žalobkyně však k pochybení nedošlo. Stavební úřad se v odůvodnění usnesení ze dne 2. 11. 2021, č. j. ODSH-38545/2021, zabýval dosavadním průběhem řízení a okruhem účastníků v předmětném společném řízení, který vymezil. Dále se stavební úřad zabýval tím, zda žalobkyně splnila podmínky účastenství uvedené v § 94k písm. e) stavebního zákona a dospěl k závěru, že podmínku vlastnictví žalobkyně splnila, ale podmínku přímého dotčení vlastnického či jiného věcného práva již nikoli. Ve svém podání

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

ze dne 26. 5. 2021 označeném jako „Upozornění na opomenutého účastníka řízení; Označení opomenutého účastníka řízení a žádost o přiznání statutu účastníka“ žalobkyně s manželem detailně popsali místní komunikaci, kterou využívají, námitky proti plánované výstavbě komunikace, přírodní podmínky v dané lokalitě a možné zásahy plánované rezidenční lokality do ní. Těmito samotnými námitkami žalobkyně směřujícími do merita projednávané věci se stavební úřad nezabýval. Předmětná žalobní námitka tudíž není důvodná.

47. Žalobkyně v žalobě rovněž poukazovala na to, že žalovaný jí odepřel účastenství v řízení, protože dostatečně neprokázala své námitky. K tomu soud uvádí, že žalobkyně svou námitku pravděpodobně založila na následující větě na straně 4 žalobou napadeného rozhodnutí: „*Odvolatelka navíc na podporu svých tvrzení nedoložila žádný důkazní materiál.*“ Soud s ohledem na výše uvedené judikaturní závěry potvrzuje, že důkazní břemeno pro rozhodnutí o účastenství nese správní orgán, přičemž stavební úřad společně se žalovaným toto důkazní břemeno v daném řízení unesli. Na druhou stranu však z napadeného rozhodnutí ani z usnesení stavebního úřadu nikterak nevyplývá, že žalobkyni bylo vytýkáno neunesení důkazního břemene. Povinnost tvrzení, kterou nelze směšovat s důkazním břemenem, je základní povinností účastníka v řízení, kterou má tento vždy bez ohledu na to, koho tíží důkazní břemeno. Jde tedy k tíži žalobkyně, že nepředložila konkrétní tvrzení rozporující skutečnosti, které zjistily správní orgány. Soud se domnívá, že si žalobkyně výše uvedenou větu z napadeného rozhodnutí vyložila chybně, a příslušnou námitku shledal nedůvodnou.
48. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že v řízení došlo k rozporu s veřejným zájmem a právem žalobkyně na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť byla žalobkyně vyloučena z účastenství postupem správního orgánu, který nebyl nestranný. K této námitce soud uvádí, že žalobkyně zůstala pouze v rovině obecného tvrzení, že v řízení byly zvýhodněny zájmy developera na úkor zájmů starousedlíků (mezi které se žalobkyně patrně řadí). Již však neuvedla, že namítá konkrétní podjatost správních orgánů vůči své osobě, a omezila se na pouhé konstatování, že se postup správních orgánů při povolování staveb rodinných a bytových domů v obdobné lokalitě liší. Odkázala na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 21. 3. 2011 v odlišném řízení týkajícím se zástavby v Jenčicích – Košťálově, které se týkalo výstavby rodinného domu. K tomu soud uvádí, že předmětem sporu v této věci je stavba komunikace, nikoli rodinných a bytových domů, jejichž výstavba by měla proběhnout až následně v jiném řízení. Ve věci stavby komunikace lze odkázat na výše zmíněné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 20. 7. 2020, kde je v odůvodnění vysvětleno, že „*[z]ávazné stanovisko řeší pouze uvedený záměr v rozsahu ověřené části projektové dokumentace, nevztahuje se na další, byť navazující stavební aktivity v dané lokalitě.*“ Předmětem řízení tedy není developerský projekt jako celek, ale jediná účelová komunikace, která je navíc umístěna v nižší části svahu, než jsou nemovitosti žalobkyně a než je místní část obce Jenčice Košťálov, umístěná blíže vrchu Košťál. Námitka, že žalobkyně nebyla vyloučena z účastenství nestranným postupem, se tak jeví jako ryze spekulativní, neboť není podložena relevantními argumenty. Soud rovněž nepovažuje za pádný argument, že žalobkyně nabyla své nemovitosti dříve, než developer začal usilovat o zástavbu v oblasti. Rovněž tuto námitku žalobkyně tedy soud neshledal důvodnou.
49. K námitce žalobkyně, že bylo zasaženo do jejích legitimních očekávání, soud podotýká, že ochrana legitimních očekávání je základní zásadou správního řízení, nicméně samotné legitimní očekávání musí mít základ v ustálených postupech správních orgánů nebo v

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

interních instrukcích či pokynech nadřízeného správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS). V pozdějším usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu definoval správní praxi zakládající legitimní očekávání jako „ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.“ S těmito názory se zdejší soud ztotožňuje a v poměrech projednávané věci konstatuje, že vlastnické právo žalobkyně k sousedním nemovitostem v dané lokalitě nezakládá legitimní očekávání toho, že bude stavební záměr posuzován podle zákona o posuzování vlivů. Jak vysvětlil žalovaný ve svém vyjádření, s ohledem na velikost developerského projektu nebyly dány podmínky pro provedení zjišťovacího řízení podle zákona o posuzování vlivů. Soud dodává, že samotná skutečnost, že správní orgány postupovaly jinak, než žalobkyně předpokládala, nemůže vyvolat nezákonnost takového postupu.

50. Soud dále nepřehlédl, že žalobkyně přednesla řadu námitek, které nesměřují k meritorní otázce, zda měla být účastníkem společného řízení. S ohledem na výše uvedenou judikaturu soud upozorňuje, že řada námitek žalobkyně se vztahovala k developerskému projektu (či rozvojové ploše č. 4) jako celku a plánované výstavbě rodinných domů v lokalitě, nikoli ke splnění podmínek účastenství ve společném řízení vedeném ke stavbě komunikace. Žalobkyně v průběhu správního řízení i na rozličných místech v žalobě uváděla, že stavební záměr v rozvojové ploše č. 4 může negativně ovlivnit poměry v lokalitě, ve které vlastní nemovitosti, nebo že při terénních úpravách rozvojové plochy nelze vyloučit možnost přímého dotčení jejích pozemků, resp. dvou studní na jejím pozemku. Tyto skutečnosti však nejsou předmětem soudního přezkumu v daném řízení, kde se neposuzuje developerský projekt v rozvojové ploše, ale pouhá komunikace, která tento budoucí projekt bude obsluhovat. Rovněž tak nelze souhlasit s názorem žalobkyně, že stavbu je nutné z hlediska přímého vlivu posuzovat v souladu s dalšími objekty, pro které bude sloužit. Stavba komunikace je sice součástí širšího developerského projektu, nicméně ze zákona ani z judikatury nevyplývá požadavek posuzovat vliv stavby na sousední pozemky z pohledu celého projektu, jehož realizace ještě ani nezačala. Předmětem řízení bylo posouzení, zda bude mít na nemovitosti žalobkyně přímý vliv povolovaná stavba komunikace, nikoli developerský záměr, resp. vliv tohoto záměru na lokalitu jako celek. Stavební úřad v usnesení ze dne 2. 11. 2021, č. j. ODSH-38545/2021, navíc správně uvedl, že žalobkyně bude účastníkem řízení, které bude probíhat ke stavbě rodinných domů na pozemku parc. č. XI v katastrálním území X. Žalobkyně tak může své námitky týkající se celého developerského projektu uplatnit v tomto budoucím řízení, pokud splní podmínky stanovené zákonem pro účast v něm. Pro projednávanou věc je nicméně klíčové to, že předmětné námitky směřují mimo rámec předmětu řízení, a proto se jimi soud v této věci nemůže zabývat.
51. Lze tedy uzavřít, že žalovaný nepochybil, když potvrdil usnesení stavebního úřadu, kterým bylo rozhodnuto, že žalobkyně není účastnicí společného územního a stavebního řízení. Žalobu soud vyhodnotil v mezích žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 14. června 2023

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.