

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Oulíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobkyně: **obec Loděnice**
sídlem Husovo náměstí 4, Loděnice
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou
sídlem Údolní 567/33, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti: **1. Bydlení za vinicemi s.r.o., IČO: 04788869**
sídlem Hybešova 167/18, Karlovy Vary
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Gajdarusem
sídlem Svatopluka Čecha 2202, Černošice
2. obec Vráž
sídlem Květnová 344, Vráž
zastoupená advokátkou Mgr. Sandrou Podskalskou
sídlem Údolní 567/33, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2025, č. j. 073225/2025/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad Beroun (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 23. 10. 2024, č. j. MBE/76941/2024/VYST-DrP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), ve společném územním a stavebním řízení dle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na žádost osoby zúčastněné na řízení 1. (dále jen „žadatelka“) schválil stavební záměr nazvaný „*Areál za Kněží horou, napojení na silnici II/605, včetně provizorního připojení budoucí lokality „Bydlení za vinicemi“ a veřejného osvětlení k. ú. Vráž*“ na pozemcích p. č. 3065, 3066, 3190, 3205, 3206, 3207, 3208, 3209 a 3210 v k. ú. Vráž u Berouna (dále jen „stavba“; výrok I), stanovil podmínky pro umístění tohoto záměru (výrok II), stanovil podmínky provedení stavby (výrok III), dle § 94p stavebního zákona schválil stavební záměr dočasné stavby „*Dočasné napojení areálu Za Kněží horou*“ na pozemku p. č. 3065 v k. ú. Vráž u Berouna (výrok IV) a stanovil podmínky pro umístění této dočasné

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

stavby (výrok V). Dle výroku II bodu 1, resp. výroku V bodu 1 bude stavba, resp. dočasná stavba umístěna tak, jak je zakresleno v katastrálním situačním výkresu v měřítku 1:750, 1:1000 (výkres C.2.1.). V odůvodnění městský úřad uvedl, že okruh účastníků řízení stanovil podle § 94k stavebního zákona. Podle § 94k písm. a) je účastnicí žadatelka, podle písm. b) osoba zúčastněná na řízení 2. (dále jen „Vráž“), podle písm. d) dalších jedenáct osob, mezi nimiž městský úřad nezmínil žalobkyni, a dle písm. e) jsou jimi vlastníci pozemků p. č. 3188, 3194, 3214, 3215, 3216, 271/10, 3079, 3080, 3082, 3187, 3191, 3192, 3201, 369/7, 3184, 3193, 369/1, 3078, 3062, 3211, 3212, 3202, 3203, 3067, 323/6, 262, 3068, 3077, 3204, 3063 a 3064 v k. ú. Vráž u Berouna a vlastníci pozemků p. č. 768, 768/1, 768/4, 1960, 771/2, 775/2, 768/3, 769, 770/1, 770/6 a 771/201 v k. ú. Loděnice u Berouna. Zabýval se nicméně žalobkyninými námitkami jakožto námitkami účastnice řízení (viz str. 11 a 12).

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí se odvolala žalobkyně, žadatelka a I. V. (Vráž se neodvolala).
3. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný částečně změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že vypustil výroky IV a V a ve zbytku je potvrdil. Ke změně přistoupil na základě odvolání žadatelky s odůvodněním, že v žádosti nežádala o dočasnost části stavby dle výroků IV a V prvostupňového rozhodnutí, ale stavba byla navržena jako celek. Povolení stavby jako celku plyne z výroků I až III a výroky IV a V to zpochybňují. Žalovaný tak odstranil vnitřní rozpor prvostupňového rozhodnutí. Mezi účastníky řízení žalovaný zařadil i žalobkyni (aniž by to odůvodnil); účastníky dle § 94k písm. e) stavebního zákona stanovil shodným výčtem pozemků.

Žaloba

4. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí, alternativně alespoň napadeného rozhodnutí.
5. V doplnění žaloby žalobkyně tvrdí, že předmětem rozhodnutí správních orgánů je výstavba nové okružní křižovatky, na kterou je kolmo napojena nová komunikace vedoucí do plánované obytné zástavby v lokalitě Za Kněží horou. Nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací, neboť je podle ní v rozporu s územním plánem Vráž, územním plánem Loděnice (žalobkyně) a územní studií Za Kněží horou – lokalita BV3. Oba územní plány vycházejí z toho, že plocha BV3 vymezená územním plánem žalobkyně pro bytovou výstavbu bude na silnici II/605 připojena místní komunikací vedoucí po východní hranici pozemku p. č. 3065 s přesahem na pozemek p. č. 3066 v k. ú. Vráž u Berouna a bude ústít na jihozápadní části pozemku p. č. 771/201 v k. ú. Loděnice u Berouna. Za tím účelem definuje územní plán Vráž plochu změny Z22 – MK Loděnice/605 s podmínkou využití připojení obytné lokality v k. ú. Loděnice u Berouna na silnici II/605. Plocha Z22 má funkční využití PV – plochy veřejných prostranství, které umožňuje výstavbu ulic. Žalobkyně do žaloby vkládá i výřez z hlavního výkresu územního plánu Vráž zobrazující plochu Z22.
6. Textová část územního plánu žalobkyně v kapitole o koncepci veřejné infrastruktury a vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu počítá s napojením plochy pro bydlení BV3 v souladu s územním plánem Vráž. Plocha BV3 přiléhá ke k. ú. Vráž u Berouna (zejména západními hranicemi pozemků p. č. 771/2 a 771/201 v k. ú. Loděnice u Berouna). Plocha BV3 má dle územního plánu žalobkyně funkční využití pro bydlení v rodinných

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

domech a připouští využití pro bytové a řadové domy. Předpokládá se tedy její intenzivní využití během realizace výstavby bydlení i po ní. Žadatelka zde na pozemku p. č. 771/2 plánuje vystavět čtyři bytové domy se 160 malometrážními byty, tj. záměr s vysokými nároky na dopravní obslužnost. Využití této plochy podmiňuje územní plán žalobkyně zpracováním územní studie, která byla schválena dne 10. 8. 2022. I tato studie počítá s vedením přípojně komunikace v ploše Z22 v souladu s územním plánem Vráž. Konkrétně se zde uvádí, že komunikační řešení navazuje na poslední návrh komunikace od okružní křižovatky II/605, „trasa je v poloze dle platného územního plánu Vráž“. Studie je ovšem rozporná, neboť je v ní pro územní řízení současně specifikována varianta, která není v souladu s územním plánem Vráž, jelikož zasahuje i do dalších ploch kromě plochy Z22. Důvodem změny trasy komunikace je podle žalobkyně skutečnost, že žadatelka nezískala pozemek p. č. 771/201 do svého vlastnictví ani se nedohodla s jeho vlastníky ohledně využití pozemku ke svému záměru. Snaží se proto vést komunikaci po svých pozemcích, které ale takové využití dle územního plánu Vráž neumožňují. Tento postup žalobkyně pokládá za „čistě účelový“, neboť se jím žadatelka pokouší obejít skutečnost, že si situaci dostatečně „neohlídala“ ze soukromoprávního hlediska, takže nemůže plánovaný záměr připojit k silnici II/605 způsobem přípustným dle územně plánovací dokumentace. Žalobkyně je přesvědčena, že závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou vadná. Rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná také z důvodu, že v rozporu s § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona stanoví podmínky pro umístění staveb, aniž by dostatečně zohlednila stávající charakter a hodnoty území a využitelnost navazujícího území. Správní orgány měly náležitě zohlednit celkové řešení situace v území, jak plyne z územně plánovací dokumentace, popř. územně plánovacích podkladů.

7. Správní orgány tak zasáhly do práva žalobkyně na samosprávu, resp. do práva Vráže na samosprávu tím, že nezohlednily koncepci územně plánovací dokumentace ani konkrétní regulaci v ní obsaženou. Provázanost území obcí, resp. návaznost plochy BV3 na území Vráže skrze plochu Z22 je výsledkem spolupráce obcí a realizací jejich práva na samosprávu.
8. Žalobkyně dále namítá, že stavba zasahuje vedle plochy Z22 i do ploch ZP – plochy zeleně přírodního charakteru, ploch Z-T – plochy ZPF – trvalé travní porosty, louky a pastviny a ploch Z-O – plochy ZPF – orná půda. Využití těchto ploch pro nezbytnou dopravní a technickou infrastrukturu je u těchto ploch uvedeno jen jako podmíněně přípustné. Správní orgány se v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016 – 37, č. 3771/2018 Sb. NSS, vůbec nevěnovaly posouzení stavby se zřetelem na koordinaci cílů a úkolů územního plánování, aby nedošlo ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území. Žalobkyně je přesvědčena, že využití ploch Z-T a Z-O nesouvisí s místní komunikací pro připojení bytového komplexu. Umístění jakéhokoli zpevněného povrchu do lokality, u které se s tím nepočítá a má vysokou ekologickou a krajinnou hodnotu, nutně vede ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území. Závazná stanoviska orgánů územního plánování tak jsou nedostatečně odůvodněná. Potvrzující závazné stanovisko žalovaného navíc vycházelo z dočasnosti stavby, což se ale změnilo v důsledku změny provedené napadeným rozhodnutím (vypuštění výroků IV a V z prvostupňového rozhodnutí). Proto z něj nelze vycházet.
9. Konečně žalobkyně kritizuje „salámovou metodu“, kterou žadatelka využívá. Posouzení vlivu stavby jakožto přístupové komunikace je možné jedině ve spojení s (bytovou) výstavbou v ploše BV3. V důsledku vyčlenění stavby přístupové komunikace se žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

žadatelky zdánlivě týká jen území, na němž se má nacházet. Bylo tedy vyvoláno zdání, že společné povolení má vztah jen k území Vráže, ačkoliv má „zřejmý dopad“ i na území žalobkyně.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Konstatuje, že při přezkoumání závazného stanoviska orgánu územního plánování nemůže přihlížet k vlastnickým vztahům k předmětným či okolním pozemkům. Smyslem závazného stanoviska je vyhodnocení souladu stavby s územně plánovací dokumentací. Vlastnická práva nemohou ovlivnit výsledný výrok závazného stanoviska. Stejně tak nelze zohlednit argumentaci teoretickými počty obyvatel v rozvojovém území sousední obce nebo počet průjezdů osobních automobilů. Taková úvaha by předjímalá budoucí řešení a byla by nepřezkoumatelná a nezákonná. Žalovaný ani nemůže být vázán zněním územního plánu sousední obce. Pro dané řízení je zcela bezpředmětné, jaké záměry jsou nebo mají být realizovány na území sousední obce. Faktické napojení rozvojové plochy v sousedním správním území je prostým a konkrétním technickým řešením. Stavbou není vyloučeno využití navazujících území. Dochází k napojení rozvojové lokality v Loděnici na silnici II/605 tak, jak zmiňuje samotný územní plán. Stavba v souladu s ním využívá rozvojovou plochu pro umístění komunikace. Je pravda, že zasahuje i mimo plochu pro umístění komunikace, sousední plochy však umístění takové stavby též připouští, neboť umožňují umístění nezbytné dopravní a technické komunikace. Nejedná se o podmíněnou přípustnost. Z územního plánu nejsou patrné konkrétní podmínky, kterým by umístění stavby odporovalo.
11. Stavba je v severní části rozdělena na dvě větve. Jižní kopíruje plochu Z22 a ústí k hranici pozemku p. č. 771/201. Severní větev navazuje na pozemek p. č. 771/2. Tato část stavby zasahuje do ploch Z-T, tj. nezastavěného území. V něm lze realizovat nezbytnou dopravní infrastrukturu, což v nezastavěném území umožňuje i § 18 odst. 5 stavebního zákona. Je zajištěno zpřístupnění dané lokality (realizace koncepčního dopravního řešení). Samotný fakt, zda je lokalita zpřístupněna jednou nebo dvěma možnostmi, není pro posouzení stavby relevantní. Podstatné je, že stavbu lze dle územního plánu umístit, a že její provedení a trasování není v rozporu s dopravní koncepcí územního plánu. Problematická je i žalobkynina polemika nad charakterem a přírodními hodnotami území. Nelze prokazatelně definovat zásah do nezastavěné krajiny a její charakter – vyhodnocení by se muselo omezit pouze na zanedbatelnou část stavby, která do nezastavěného území zasahuje. Převážná část stavby je umísťována na plochu Z22. Vliv na charakter území je zjevný již z vymezení této plochy v územním plánu. Nelze hovořit o nulovém vlivu (neumístění žádné komunikace), protože takový stav nestanoví ani územní plán, který pro komunikaci vymezuje zastavitelnou plochu.
12. Stavba zasahuje do ploch, které územní plán Vráž označuje jako přípustné nebo podmíněně přípustné pro technickou infrastrukturu. Podmíněnost přípustnosti automaticky nevyžaduje konkrétní podmínky, pokud v územním plánu nejsou uvedeny. Charakter území byl zohledněn v rámci správní úvahy. Stavba je umísťována v katastrálním území Vráže. Budoucí výstavba v katastrálním území žalobkyně není předmětem řízení a nemůže být důvodem přezkumu závazného stanoviska. Tato výstavba není součástí nynějšího řízení. Oba záměry nelze směřovat. Posuzování vlivu komunikace se neváže na budoucí výstavbu, která není součástí žádosti.

Vyjádření žadatelky

13. Žadatelka předně navrhuje odmítnutí žaloby pro nedostatek aktivní věcné legitimace žalobkyně. Stavba se nachází výhradně na pozemcích v k. ú. Vráž u Berouna. Žalobkyně není ani vlastníkem pozemků sousedících se stavbou. Nebyla účastnicí řízení před správními orgány, a tím méně je aktivně legitimována k podání žaloby. Stavba nebyla umístěna na území žalobkyně, nebyla tedy účastnicí řízení ani z tohoto důvodu. Žaloba je též nepřipustná, neboť žalobkyně uplatnila jen některé žalobní námitky v řízení před správními orgány. Soud musí zohlednit, zda žalobkyně mohla a měla své výhrady uplatnit již v řízení před správními orgány. K opožděným námitkám nelze přihlídnout s ohledem na zásadu neúplné apelace.
14. Pokud soud žalobu neodmítne, žadatelka navrhuje její zamítnutí. Stavba je v souladu s územním plánem Vráž. Územní plány Vráže a žalobkyně byly pořizovány odděleně v odlišné době, nelze tedy akceptovat jejich provázanost nebo podmíněnost. Žalobkynino právo na samosprávu bylo zachováno a vyjádřeno přijetím jejího územního plánu. Žalobkyně není oprávněna vykládat ustanovení územního plánu ani je upřesňovat svými komentáři a námitkami. Je pravda, že plocha Z22 byla v územním plánu Vráž vymezena tak, aby vyjádřila možnost napojení obytné lokality v Loděnici na silnici II/605. Výklad žalobkyně, že jen tuto plochu lze použít k napojení, je ale nepodložený a chybný. Územní plán je v takovém měřítku, že nelze dovozovat, jakým způsobem dospěl zpracovatel k takové šíři a průběhu komunikace. Plocha Z22 je tak stanovena víceméně odhadem zpracovatele. Je obvyklou praxí, že se po zpracování podrobné dokumentace stavby potřeba území může nepodstatně odchylovat od hranic ploch. Schválené řešení stavby tak zcela naplňuje smysl plochy Z22. Vede ve funkčně kompatibilních plochách PV a Z-T. Žadatelka dále argumentuje, proč je dle jejího názoru stavba v souladu s využitím těchto ploch.
15. Jelikož je stavba umístěna na území Vráže, není přípustné, aby se na ni aplikoval územní plán žalobkyně. Nic na tom nemění skutečnost, že předpokládá, že lokalita BV3 bude napojena přes území Vráže v souladu s jejím územním plánem. Budoucí záměr bytové výstavby je zcela obvyklý v souladu s limity územního plánu žalobkyně. Bude produkovat obvyklé pohyby cílové (nikoliv tranzitní) dopravy. Územní studie byla zpracována v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona. Obsahuje detailní popis i zakreslené variantní změny napojení lokality Za Kněží horou oproti původní územní studii z roku 2021. Záměr byl zaevidován a přijat orgány územního plánování jako přípustný do doby, než se případně podaří dojednat umístění komunikace v původně navržené trase se sousedními vlastníky. Územní studie není vnitřně rozporná za situace, kdy je stavba sice umístěna zčásti na jiné plochy než Z22, které to ale připouští.
16. Pokud žalobkyně argumentuje tím, že žadatelka nezískala vlastnické právo k pozemku p. č. 771/201, je to nelogické. Byla to právě žalobkyně, kdo vydal opatření o stavební uzávěře dotýkající se pozemku p. č. 771/201. Na jedné straně tak žalobkyně argumentuje tím, že by přes něj mělo být provedeno napojení lokality BV3, ale na druhé straně rozhodla o tom, že nemůže být dotčen stavební činností.
17. Stavba je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, neboť zajišťuje dostupnost lokality BV3. Územní plán Vráž nestanoví, jaká dopravní infrastruktura je v ploše Z-T přípustná a za jakých podmínek. Obecnou podmínkou je, aby využití plochy Z-T nebylo s ohledem na její hlavní účel a velikost znemožněno nebo významně omezeno. Správní orgány správně

posoudily, že posun trasy komunikace řádově o několik metrů vzhledem k rozloze okolního nezastavěného území nepovede ke zhoršení kvality prostředí. Dopad stavby na okolí je stejný, ať se linie stavby posune o jednotky metrů, či nikoliv. V daném případě se nejedná o vysoce hodnotné území z ekologického a krajinného hlediska. Argumentace žalobkyně o tom, že orgán územního plánování vycházel z dočasnosti záměru, je spekulací. Žadatelka nikdy nepodala žádost o povolení stavby, která by měla být zčásti realizována jako dočasná. V rámci odvolacího řízení směřovala jedna z námitek právě proti chybnému rozhodnutí o dočasnosti stavby. Námitka o dočasnosti je i irrelevantní. Z pohledu územního plánu Vráž je nepodstatné, zda je povolovaná část stavby dočasná nebo trvalá.

18. Žalobkyní citovaná judikatura o salámové metodě na věc nedopadá. Příjezdová komunikace netvoří jeden funkční celek s případným budoucím záměrem v lokalitě BV3. Přestože stavba podmiňuje případnou budoucí výstavbu v ploše BV3, naopak tomu není. Komunikace je nezbytnou podmínkou toho, aby mohla být lokalita BV3 v budoucnu využita. Je tak logické, že nejprve bude vyřešena otázka budoucího napojení této lokality, a následně bude řešena výstavba v lokalitě BV3, která může být rozličná.

Vyjádření žalobkyně na výzvu soudu a replika

19. Usnesením ze dne 15. 10. 2025 soud žalobkyni vyzval, aby uvedla, jakým konkrétním způsobem napadené rozhodnutí přímo zkrátí její práva a z jakého důvodu a na základě jakých skutečností jí svědčilo postavení účastníka řízení před správními orgány.
20. Ve vyjádření ze dne 26. 10. 2025, jehož součástí je i replika k vyjádření žadatelky, žalobkyně opakuje, že stavba je vedena po hranici území Vráže a žalobkyně. Na území žalobkyně na stavbu navazuje rozsáhlá plocha bydlení BV3, v níž se předpokládá intenzivní využití během realizace výstavby pro bydlení, ale i po ní. Žadatelka zde hodlá vystavět domy se 160 malometrážními byty, tj. záměr s vysokými nároky na dopravní obslužnost. I kdyby byla konkrétní podoba záměru odlišná, bude představovat pro své okolí dlouhodobé značné dopravní zatížení související s tím, že obyvatelé bytů a domů se budou potřebovat dopravovat do práce, do škol, za volnočasovými aktivitami, nákupy atd.
21. Stavba se nachází v bezprostředním sousedství žalobkyně a má s využitím ploch na jejím území úzkou souvislost. V návaznosti na její výstavbu a navazující výstavbu v ploše BV3 lze očekávat výrazné navýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí (výfukových plynů, hluku či mikroplastů z pneumatik). Vyloučit nelze ani dopravní nehody s únikem chemických a jinak nebezpečných látek na území žalobkyně, popř. požárem. Nelze odhlédnout od toho, že výstavba okružní křižovatky bude vyžadovat „náležitá omezení provozu“, která se promítnou na území žalobkyně. Realizace stavby a výstavby v ploše BV3 a jejich užívání bude ovlivňovat život na území obou obcí, jejich občany a další rozvoj. Provázání záměru s další zástavbou má podstatný vliv na území žalobkyně a obecní život. Žalobkyně odkazuje na rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 – 327. Přístupová komunikace a výstavba v ploše BV3 jsou nerozlučně provázané celky, které jsou rozděleny v zásadě uměle. Žadatelka jistě nemá v plánu vystavět nikam nevedoucí komunikaci. Pokud by k takovému rozdělení nedošlo, nemohl by nikdo zpochybňovat aktivní legitimaci žalobkyně.
22. Stavba koliduje s právem žalobkyně na samosprávu, neboť ignoruje požadavky územního plánu Loděnice na připojení plochy BV3, a protože obec má za úkol spravovat své území, pečovat o jeho rozvoj a o potřeby svých občanů. Musí mít možnost zasáhnout, pokud nějaký

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

záměr bude mít negativní vliv na její území. Žalobkyně v rámci svého práva na samosprávu ve svém územním plánu stanovila, jakým způsobem má být plocha BV3 dopravně zajištěna, a tedy i to, jakým způsobem může na její území a občany negativně působit výstavba komunikace a následné provozování. Odlišné umístění komunikace je proto zásahem do práva žalobkyně rozhodnout o tom, jakým způsobem zatíží statky, které jí byly svěřeny k péči a rozvoji. Podmínka vyjádřená v územním plánu žalobkyně, že plocha BV3 bude napojena v souladu s územním plánem Vráž, nemůže být naplněna, pokud bude stavba umístěna v rozporu s územním plánem Vráž. Žalobkyně nemohla své výhrady odložit a brojit až proti výstavbě bytového komplexu, protože by uplynula lhůta pro soudní přezkum a nedomohla by se přezkumu dopravního napojení plochy BV3.

23. Žalobkyně dále poukazuje na to, že na svém území vlastní řadu pozemků, např. p. č. 771/172 a 775/4 v k. ú. Loděnice u Berouna, které jsou od hranice s územím Vráže (a stavby) vzdáleny 300 až 400 metrů; nebo p. č. 209/1, jehož součástí je budova školy, která je od stavby vzdálena asi 650 metrů. Působení stavby a zásah do žalobkyniny právní sféry tedy nastane i v této oblasti. Účastenství v řízení o společném povolení záměru dle § 94k stavebního zákona svědčí i vlastníkům vzdálenějších nemovitostí, nikoliv jen přímo sousedících. Nemovitosti mohou být od povolovaného záměru vzdáleny i stovky metrů. K účastenství v řízení stačí pouhý předpoklad dotčení práv.
24. V replice k vyjádření žadatelky žalobkyně dodává, že žalobu podala včas a řádně uplatnila veškeré námitky. Žalobkyně má podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), povinnost spravovat své území a pečovat o jeho všestranný rozvoj, proto se může vyjadřovat v řízení o povolení stavby a brojit proti vydaným rozhodnutím i soudně. Žadatelka přechází, že veškeré plochy, na něž stavba zasahuje (mimo plochu Z22), umožňují využití pro nezbytnou dopravní a technickou infrastrukturu jen jako podmíněně přípustné. Žalobkyně opět odkazuje na rozsudek NSS č. j. 3 As 112/2016 – 37. Sama žadatelka také uznává, že bude následovat výstavba bytového komplexu, která bude zahrnovat intenzivní nákladní dopravu. To jen potvrzuje negativní vlivy s přesahem na území žalobkyně. Žalobkyně opakuje, že není přípustné, aby správní orgány „sanovaly“ obchodní neúspěch soukromoprávního subjektu tím, že připustí obcházení platné a jednoznačné územně plánovací dokumentace. Žadatelka odkazuje na stavební uzávěru zavádějícím způsobem, neboť žalobkyně ji schválila až 4. 3. 2024, zatímco žadatelka přiložila projektovou dokumentaci k žádosti o společné povolení stavby již v červnu 2022. Potvrzující závazné stanovisko orgánu územního plánování výslovně vycházelo z dočasnosti části stavby.

Žalobkyně není aktivně procesně legitimována

25. Soud se zabýval otázkou, zda je žalobkyně aktivně legitimována k podání žaloby.
26. Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.
27. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. 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, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
28. Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní věcné legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59, 1043/2007 Sb. NSS). Nedostatek věcné legitimace je tedy zjevný, pokud jej lze seznat již na základě obsahu návrhu na zahájení řízení a k němu přiložených listin, mezi nimi i návrhem napadeného správního aktu. V případě, že nedostatek věcné legitimace vyplynul až z obsahu správního spisu, eventuálně z provedeného dokazování, nejde o nedostatek zjevný, který by opodstatňoval odmítnutí návrhu (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 46, bod 33).

29. Shora citovaný § 65 odst. 1 s. ř. s. vymezuje tzv. aktivní procesní (žalobní) legitimaci – jinými slovy kdo je oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobní legitimace se zakládá již pouhým tvrzením. Aktivní *žalobní* (procesní) legitimaci, která je jednou z podmínek řízení, nelze směřovat s aktivní *věcnou* legitimací, jež je rozhodující pro věcné posouzení žaloby. Aktivní věcná legitimace se týká pravdivosti tvrzení o dotčení na právech a určuje, zda je žaloba důvodná (srov. např. bod 11 rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012 – 41, či rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, č. j. 2 As 220/2022 – 45, bod 15).
30. Podmínka aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je dána tehdy, bude-li žalobce logicky konsekvantně 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 (viz např. bod 15 rozsudku NSS ze dne 19. 12. 2024, č. j. 8 As 210/2023 – 90, bod 15). Aktivní žalobní legitimace tedy bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k negativnímu zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 38). Žalobce přitom musí tvrdit dotčení na svých *hmotných* právech (byť třeba v důsledku porušení práv procesních, viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *op. cit.*, komentář k § 65, bod 13).
31. Při výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. lze přiměřeně vycházet z judikatury k aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť zákon její podmínky formuluje obdobně (viz např. bod 21 rozsudku NSS ze dne 22. 2. 2024, č. j. 6 As 232/2022 – 23, či bod 21 rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023 – 45, č. 4595/2024 Sb. NSS, či bod 79 rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295; ostatně sama žalobkyně se v nynější věci dovolává aplikace rozsudku NSS č. j. 2 As 187/2017 – 327, který se vztahuje k § 101a odst. 1 s. ř. s.). Ta vychází mj. z toho, že „myslitelnost“ žalobcových tvrzení závisí nejen na podobě (obsahu) uplatněného tvrzení, ale též (především) na povaze, předmětu a obsahu napadeného správního aktu. Nestačí, tvrdí-li žalobce, že je rozhodnutí nezákonné, aniž by současně tvrdil, zda a jak se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2025, č. j. 8 As 266/2024 – 47, bod 11, usnesení zdejšího soudu 23. 10. 2025, č. j. 41 A 76/2025 – 36, body 15 až 17 včetně tam citované judikatury, a bod 34 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, z něž citovaná rozhodnutí vychází). Aby

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

soud mohl vyhodnotit myslitelnost žalobcových tvrzení (v kontextu obsahu napadeného rozhodnutí), je taktéž zapotřebí, aby byla dostatečně konkrétní. Tvrzení o dotčení na hmotných právech tedy nesmí být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené (viz bod 24 rozsudku NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 5 As 318/2022 – 39). Přímo ve vztahu k aktivní procesní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. tak NSS rovněž dovodil, že nekonkretizuje-li žalobce v žalobě, v čem přesně spatřuje zásah do svých práv, a soud vyhodnotí, že nemůže být přímo dotčen na právech, má žalobci poskytnout prostor, aby soudu sdělil, v čem konkrétně spatřuje újmu na svých právech (viz bod 18 rozsudku ze dne 25. 8. 2023, č. j. 7 Afs 259/2021 – 26).

32. V projednávané věci má soud za to, že i přes výzvu soudu ke konkretizaci tvrzení o přímém zkrácení svých práv napadeným rozhodnutím žalobkyně nepřednesla dostatečně konkrétní, myslitelné tvrzení o přímém dotčení svých (hmotných) práv (právní sféry) napadeným rozhodnutím.

33. Soud nejprve připomíná, co bylo předmětem a obsahem napadeného rozhodnutí. Správní orgány jím ve společném územním a stavebním řízení dle § 94p stavebního zákona schválily stavební záměr nazvaný „*Areál za Kněží horou, napojení na silnici II/605, včetně provizorního připojení budoucí lokality „Bydlení za vinicemi“ a veřejného osvětlení k. ú. Vráž*“ na pozemcích p. č. 3065, 3066, 3190, 3205, 3206, 3207, 3208, 3209 a 3210 v k. ú. Vráž u Berouna. Dle prvostupňového rozhodnutí se konkrétně jednalo o výstavbu nové okružní křižovatky, na kterou je kolmo napojena nově navržená komunikace vedoucí do plánované obytné zástavby Za Kněží horou. Přesné umístění stavby na podkladu územního plánu Vráž lze nejlépe ilustrovat na výřezu z výkresu C.2.1., na který odkazuje výrok II bod 1 prvostupňového rozhodnutí, a je tak jeho součástí:



34. Z výkresu je zřetelné, že celá stavba má být umístěna na území Vráže, byť nová komunikace povede v těsné blízkosti hranic s žalobkyní. Přesně na hranicích bude i končit s tím, že v budoucnu zde bude napojena na areálovou komunikaci „*Za Kněží horou*“ (patrně plánovaného bytového komplexu, o němž žalobkyně hovoří).
35. Žalobkyně předně tvrdí, že správní orgány zasáhly do jejího práva na samosprávu, neboť stavbu umístily v rozporu s územním plánem Vráž a územním plánem žalobkyně. Soud obecně vzato nepopírá, že obec může odvíjet svou aktivní procesní legitimaci i od tvrzení přímého zkrácení práva na samosprávu napadeným rozhodnutím (viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022 – 56, č. 4377/2022 Sb. NSS, body 15 až 21, či ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023 – 32, bod 20). Stavba ovšem nebyla umístěna na území žalobkyně, ale Vráže. Právo na samosprávu přitom zahrnuje (toliko) péči obce o rozvoj *svého*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

území (viz § 2 odst. 2 obecního zřízení), resp. samostatnou působnost vykonává obec jen ve *svém* územním obvodu (viz § 35 odst. 2 obecního zřízení). Tomu odpovídá skutečnost, že územní plán se vydává právě a jen pro území obce a jeho regulace nesáhá za její hranice (viz § 43 odst. 1, 3 a 4 stavebního zákona). I žalobkyní citovaná judikatura předpokládá, že obec má právo rozhodovat (toliko) o rozvoji území „obce“, tj. svém vlastním (viz bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, IV. ÚS 938/22). Porušení územního plánu Vráž by tak jistě mohlo přímo zasáhnout do práva Vráže na samosprávu (a takové tvrzení by soud připustil jako myslitelné); samo o sobě (tj. bez dalšího žalobkynina konkrétního vysvětlení v rámci jejích tvrzení) však nemůže přímo zasáhnout do žalobkyniných práv. Žalobkyni ani nepřísluší hájit práva Vráže jako jiné osoby (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2025, č. j. 4 As 67/2024 – 41, bod 45).

36. Žalobkyně v této souvislosti tvrdí, že stavba porušuje i její územní plán, neboť je provázán s územním plánem Vráž. Uvádí, že plocha pro bytovou výstavbu BV3 vymezená v jejím územním plánu má být na silnici II/605 napojena komunikací na ploše Z22 vymezené v územním plánu Vráž. Žalobkynin územní plán totiž v kapitole o koncepci veřejné infrastruktury a vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu počítá s napojením plochy pro bydlení BV3 „*v souladu s územním plánem Vráž*“. Chápe-li soud tuto poněkud kostrbatou konstrukci správně, žalobkyně tedy v podstatě dovozuje, že porušení územního plánu Vráž představuje i porušení jejího vlastního územního plánu, neboť v takovém případě by napojení plochy BV3 nebylo „*v souladu s územním plánem Vráž*“. Územní rozsah regulace územního plánu je ovšem zákonem jasně stanoven pouze na území té které obce (§ 43 odst. 1, 3 a 4 stavebního zákona). Nelze jej obcházet tím, že obec do svého územního plánu vtělí požadavek na dodržování územního plánu obce jiné. Lze jen zopakovat, že obci v rámci samosprávy náleží toliko rozhodování o jejím vlastním území. Stanoví-li tedy žalobkynin územní plán (jak tvrdí), že připojení plochy BV3 bude „*v souladu*“ s územním plánem Vráž, neznámá to nic víc, než že se bude řídit tímto územním plánem (bude jím regulováno). Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že „*v rámci svého práva na samosprávu ve svém územním plánu stanovila, jakým způsobem má být plocha BV3 dopravně zajištěna*“ a „*odlišné umístění komunikace ... je proto zásahem do práva obce rozhodovat o tom, jakým způsobem zatíží statky, které jí byly obecním zřízením svěřeny k péči a rozvoji*“, mýlí se. Takové právo – na regulaci cizího území – nemá. Je na každé obci, aby hájila dodržování svého územního plánu. Bylo tedy na Vráži, aby brojila proti případnému porušování svého územního plánu v řízení před správními orgány, popř. i před soudem. Soud si přitom nemohl nepovšimnout, že Vráž proti prvostupňovému rozhodnutí nepodala odvolání, takže by její případná žaloba proti napadenému rozhodnutí byla nepřipustná [§ 68 písm. a) s. ř. s.]; a v nynějším řízení uplatňuje pouze práva osoby zúčastněné na řízení. To však žalobkyni neopravňuje, aby suplovala roli Vráže a domáhala se jejích práv.
37. Jinou *konkrétní* provázanost obou územních plánů žalobkyně netvrdí. Byť by si tak soud teoreticky dokázal představit, že by porušení územního plánu jedné obce mohlo narušit koncepci či provádění územního plánu obce sousední, žalobkyně ve svých tvrzeních zůstává u povšechných floskulí o provázanosti obou územních plánů, spolupráci obcí, vůli jejich zastupitelstev či úzké souvislosti ploch. Netvrdí např., že by stavba byla umístěna na ploše biokoridoru, který je vymezen v územním plánu Vráž a pokračuje v územním plánu žalobkyně, v důsledku čehož by byla narušena jeho funkce i na území žalobkyně; či že by např. žalobkynin územní plán vymezoval na hranicích s Vráží plochu, jejíž využití by bylo ztíženo či znemožněno blízkostí stavby (komunikace). Za takové situace soud neshledává Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

žalobkynina tvrzení o zásahu do práva na samosprávu porušením jejího územního plánu za myslitelná.

38. Žalobkyně dále tvrdí, že výstavba a provozování stavby s sebou přinese řadu imisí (výfukové plyny, hluk, mikroplasty, úniky provozních kapalin, požáry, nákladní doprava během výstavby), neboť na ni bude navazovat rozsáhlá bytová výstavba v ploše BV3 na žalobkynině území. Soud připouští, že nelze zcela odhlížet od účelu stavby, která i dle jejího popisu v prvostupňovém rozhodnutí má vést „*do plánované obytné zástavby Za Kněží horou*“. Je tak třeba předpokládat, že bude využívána ke spojení silnice II/605 s obytnou lokalitou na území žalobkyně, byť zatím (v době vydání napadeného rozhodnutí) je v podstatě slepá (končí na hranici s žalobkyniným územím). To ale nemění nic na tom, že žalobkynina tvrzení opět zůstávají ve zcela obecné rovině. Žalobkyně v podstatě obecně popisuje všechny možné důsledky silničního provozu s tím, že stavba je umístěna na hranicích s jejím územím, a mohou se tak na něm projevit – ale už konkrétně nepopisuje, *jak* by to přímo (a negativně) zasáhlo do jejích práv. Soud nepopírá, že imise ze stavby se do jisté míry mohou šířit i na území žalobkyně, to ale ještě neznamená, že se jedná o zásah do jejího práva na samosprávu. To by žalobkyně musela konkretizovat, jak mohly negativně zasáhnout do rozvoje jejího území či potřeb jejích obyvatel, resp. omezovaly jejich uspokojování (§ 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 obecního zřízení, který vymezuje věcný rozsah samostatné působnosti a vychází z něj i judikatura při posuzování aktivní procesní legitimace obce, viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023 – 32, bod 20). Musela by tedy konkrétněji tvrdit, že např. v blízkosti stavby bydlí její obyvatelé, popř. že zde tráví volný čas či odpočívají a těmito imisemi by byli obtěžováni, či že umístění stavby nějakým způsobem omezuje rozvoj jejího území (viz výše). Nic takového ale žalobkyně neuvádí a ustává u toho, že popsání důsledků stavby se projeví na jejím území.
39. V tom spočívá i podstatný rozdíl oproti rozsudku NSS č. j. 2 As 187/2017 – 327, kde navrhovatelka (obec) uváděla konkrétní tvrzení o tom, jak se vymezení komerční zóny v územním plánu sousední obce dotkne jejích práv. Popsala, že způsobí navýšení dopravy skrze její území, což povede v důsledku souvisejících imisí (hluku) ke ztrátě pohody bydlení a omezení užívání nemovitostí ve vlastnictví jejích obyvatel i navrhovatelky, které vyjmenovala, a dodala, že vzdálenost mezi centrem navrhovatelky a budoucím obchodním centrem je kolem 1 km. Právě alespoň takto konkrétní tvrzení navrhovatelky o dotčení vlastnického práva a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí uznal NSS za myslitelné a logicky konsekventní (viz body 42 a 43). Žalobkyně se ale v nynější věci omezuje na obecný výčet důsledků silničního provozu (které platí o skoro každé silnici) a obecný odkaz na blízkost stavby k jejímu území. Nijak nekonkretizuje, jaký dopad na její obyvatele by mohla mít a ani netvrdí, že by např. mohla mít za následek navýšení dopravy na jejím území. O „*výrazném navýšení dopravy*“ sice obecně hovoří (viz bod 6 vyjádření ze dne 26. 10. 2025), nevysvětluje ale, jak by se mělo projevit na jejím území. Ani soudu to není zřejmé vzhledem k tomu, že stavba vede mimo žalobkynino území a napojuje se na ně právě až v místech plánované bytové zástavby v ploše BV3, pakliže samozřejmě žalobkyně nemyslí dopravu v ploše BV3 (a nikoliv v místech stavby). Ta ovšem bude až důsledkem jejího případného zastavění, proti kterému se žalobkyně bude moci bránit. Jakkoliv soud uznává, že nelze přehlížet účel stavby, nelze jí ani připisovat důsledky, které jsou spojeny s jinou plánovanou stavbou a budou předmětem jiných povolovacích řízení. Nelze tedy směřovat důsledky nynější stavby (tj. provoz po této komunikaci) a důsledky stavby jiné, byť na ni navazující (provoz a dopravní zatížení Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

v místech plochy BV3, popř. dále na území žalobkyně, bude-li tato plocha napojena i „z druhé strany“, což ani žalobkyně netvrdí).

40. Podobně obecný a důsledky obou staveb nerozlišující je žalobkynin výrok o tom, že realizace stavby a výstavby v ploše BV3 a jejich užívání bude ovlivňovat „*život na území obou obcí, jejich občany a další rozvoj*“. Pro založení aktivní procesní legitimace nestačí vágně tvrdit, že stavba ovlivní život v obci, její občany nebo rozvoj, ale je třeba specifikovat, *jak konkrétně* by se to mělo *v důsledku napadeného rozhodnutí* stát. Výstavba v ploše BV3, jakkoliv zjevně bude mít dopad na práva žalobkyně, není předmětem napadeného rozhodnutí. Nezákonným „salámováním“ není každé rozdělení určité stavby na menší úseky pro účely povolovacích řízení. Je jím pouze takové rozdělení, jehož cílem je obcházet zákonné podmínky, které by jinak realizaci záměru neumožňovaly, případně komplikovaly (viz body 79 a 80 rozsudku NSS č. j. 6 As 186/2023 – 104). V daném případě to znamená, že je třeba přihlížet k tomu, že stavba bude sloužit k napojení bytové výstavby v ploše BV3 tak, aby byly řádně posouzeny její vlivy včetně možných vlivů na žalobkynina práva, a nebylo tak obcházeno žalobkynino právo na účastenství v řízení či právo na soudní přezkum napadeného rozhodnutí. Neznačená to ale, že by tato samotná výstavba byla předmětem napadeného rozhodnutí a bylo by třeba při posuzování aktivní procesní legitimace žalobkyně zohlednit i její vlastní vlivy.
41. Soud dále zdůrazňuje, že žalobkyně sice může hájit práva své komunity, zastupovat zájmy svých obyvatel a „mluvit“ za své obyvatele, nesmí ale převzít hájení zájmů konkrétních individuálních osob, resp. samostatných účastníků správního řízení (lhostejno, zda jsou jejími obyvateli či nikoli, viz rozsudek NSS ze dne č. j. 10 As 99/2022 – 56, bod 21). Byť by tedy bylo (s ohledem na blízkost v zásadě bez dalšího) myslitelné, že imise ze stavby zasáhnou do práv vlastníků sousedních nemovitostí např. snížením jejich hodnoty či právě v důsledku různých havárií, žalobkyni nepřísluší jejich práva hájit. Tyto osoby byly účastníky řízení před správními orgány, mohly svá práva uplatňovat a domáhat se i přezkumu napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví.
42. I tvrzení žalobkyně o tom, že výstavba okružní křižovatky bude vyžadovat nijak nespecifikovaná „*náležitá omezení provozu*“, která se promítnou na území žalobkyně, je naprosto obecné. Sama skutečnost, že dochází k výstavbě okružní křižovatky, nutně neznámá, že při tom musí dojít k dopravnímu omezení. Žalobkyně (např. s odkazem na projektovou dokumentaci či konkrétní řešení stavby) netvrdí, jaká dopravní opatření by měla být po dobu výstavby zavedena ani jak přesně budou omezovat dopravu na jejím území, a žádná omezení neplynou ani z obsahu napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Její tvrzení jsou tedy natolik nekonkrétní, že nelze posoudit, zda by mohlo k nějakému myslitelnému omezení dopravy na území žalobkyně dojít. Jen zcela nad rámec (při vědomí toho, že soud při hodnocení aktivní procesní legitimace nemůže hodnotit pravdivost žalobkyniných tvrzení, ale jen myslitelnost v kontextu obsahu napadeného rozhodnutí) lze poukázat na to, že dle souhrnné technické zprávy bude po celou dobu výstavby provoz na silnici II/605 veden obousměrně bez nutnosti pendlového řízení či uzavírky (viz str. 29). Případná dopravní omezení by navíc ani nebyla přímým důsledkem napadeného rozhodnutí. Uzavírky a objízďky stanoví zvláštním rozhodnutím příslušný silniční správní úřad dle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; a přechodnou úpravu provozu stanoví na silnicích II. třídy opatřením obecné povahy obecní úřad obce s rozšířenou působností dle § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu

na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Teprve v důsledku těchto správních aktů by mohlo dojít k dopravním omezením. Oba by žalobkyně mohla (za předpokladu přímého zkrácení jejích práv) napadnout ve správním soudnictví žalobou dle § 65 s. ř. s., resp. návrhem dle § 101a s. ř. s.

43. Soud v návaznosti na právě uvedené poznamenává, že konkrétní přímé dotčení žalobkyniných práv napadeným rozhodnutím nelze dovodit ani z uplatněných žalobních bodů. Žalobní námitky v podstatě spočívají v nesouhlasu žalobkyně s trasou stavby komunikace, kterou označuje za nezákonnou pro rozpor s územním plánem. Dle jejího názoru měla být stavba umístěna výhradně v ploše Z22 vymezené územním plánem Vráž. I kdyby byla ovšem stavba vedena tak, jak žalobkyně požaduje (a patrně pokládá za zákonné), nijak by se nelišily následky, z nichž dovozuje zásah do svých práv. Stavba by stále sloužila k napojení bytové výstavby v ploše BV3 a vedla na hranicích s žalobkyniným územím (viz vymezení plochy Z22 na obrázku, který sama žalobkyně vložila do žaloby) s výjimkou severní „větve“ na úplném konci, která by absentovala. S tou ale žalobkyně *žádný specifický dopad* na svá práva nespojuje. Nic by se tak nezměnilo na imisích a dalších vlivech, které mají (nespecifikovaným způsobem) zasahovat do žalobkyniných práv. Už vůbec pak žalobkyně nezpochybňuje umístění a povolení okružní křižovatky, jejíž výstavba má vyžadovat (opět nespecifikovaná) „*náležitá omezení provozu*“. Jinými slovy, ani namítané nezákonnosti nemohou mít žádný přímý dopad na práva žalobkyně.
44. Z žaloby lze spíše mezi řádky vyčíst, že skutečným „objektem“ žalobkynina zájmu není až tak nyní projednávaná stavba komunikace, ale budoucí bytová výstavba v ploše BV3 na jejím území, kterou (stejná) žadatelka plánuje. Jak totiž bylo výše uvedeno, není vůbec zřejmé, jak by se drobná odchylka trasy komunikace mohla projevit na jejích právech. Ať už jsou ovšem důvody jejího nesouhlasu s žadatelčinými plány jakékoliv, bude mít možnost proti této výstavbě brojit v příslušném povolovacím řízení, a popř. i žalobou ve správním soudnictví. Za situace, kdy se jí nyní projednávaná stavba nemůže myslitelně *přímo* dotknout na právech (resp. to žalobkyně nebyla schopna dostatečně konkrétně vylíčit), nemůže touto cestou *zprostředkovaně* napadat možnou výstavbu v ploše BV3 a její důsledky. Je ostatně poněkud zarážející, že žalobkyně nyní ve své podstatě brojí proti důsledkům bytové výstavby v ploše BV3 (včetně intenzivní dopravy na přístupové komunikaci – stavbě), ač to byla právě ona, kdo ji svým územním plánem vymezil (nutně s vědomím všech z toho plynoucích důsledků).
45. Žalobkyně ještě (byť ve vztahu k tomu, že měla být účastníkem řízení před správními orgány) poukazuje na to, že na svém území vlastní pozemky p. č. 771/172 a 775/4, které jsou od stavby vzdáleny 300 až 400 metrů, a p. č. 209/1 (vše v k. ú. Loděnice u Berouna), jehož součástí je budova školy, která je od stavby vzdálena asi 650 metrů. Ani zde však žalobkyně nevysvětluje, jak by se mělo umístění a povolení stavby negativně projevit na jejím vlastnickém právu k těmto pozemkům (jen odkazuje na „*výše popsané*“). Soud si tak může jen domýšlet, že by k tomu mělo docházet patrně různými imisemi (výfukovými plyny, hlukem, mikroplasty, úniky látek apod.). Soud připouští, že jde-li o pozemky přímo sousedící se stavbou či v těsné blízkosti, bylo by dotčení na vlastnickém právu natolik zjevné, že by nebylo zapotřebí dalších podrobnějších tvrzení. V tomto případě ale sama žalobkyně uvádí, že její nejbližší pozemky jsou několik stovek metrů vzdálené a pozemek se školou dokonce 650 metrů. U takové vzdálenosti je – při absenci podrobnějších tvrzení vysvětlujících možné dotčení – nemyslitelné, aby byly jakkoliv dotčeny stavbou pozemní komunikace, byť s intenzivní dopravou z a do obytné oblasti. Vyjma pozemku se školou,

který je ale již ve značné vzdálenosti, navíc ani žalobkyně neidentifikuje, k čemu její pozemky slouží, aby bylo zřejmé, zda skutečně mohou být imisemi nějak dotčeny (např. u zemědělských pozemků lze jen stěží spatřovat jakékoliv dotčení v obtěžování hlukem či výfukovými plyny).

46. Ani žalobkyní odkazované rozsudky NSS, z nichž dovozuje, že dotčené nemovitosti mohou být od povolovaného záměru vzdáleny i „stovky“ metrů, nejsou přílehlavé. V prvé řadě se ani v jednom z nich ve skutečnosti nejednalo o „stovky“ metrů: v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014 – 41, šlo o asi sto metrů (viz bod 10) a v rozsudku ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 As 386/2021 – 64, o sto padesát metrů. Jednalo se tak vzdálenost třetinovou, resp. poloviční, než v jaké se od stavby nachází *nejbližší* žalobkynin pozemek. Oba rozsudky pak ale především spojuje – a od nynější věci odlišuje – to, v čem žalobkyně selhává: dostatečně konkrétní tvrzení žalobců svědčící o možnosti dotčení jejich práv. Ve věci č. j. 6 As 57/2014 – 41 žalobce tvrdil, že stavba rodinného domu má být umístěna na pozemek, který slouží jako chodník a jediná cesta k jeho lesním pozemkům, čímž mu znemožní pěší přístup. Za této specifické situace NSS vyslovil, že vlastnické právo určité osoby může být dotčeno i tehdy, jestliže umístěním záměru do území může dojít k zániku či významnému omezení přístupu k sousednímu pozemku či stavbě ve vlastnictví takové osoby; přičemž vzdálenost nehraje roli (viz bod 11, nutno dodat, že NSS aproboval závěr krajského soudu, že žalobcovo vlastnické právo nebylo dotčeno, ve skutečnosti tak tento rozsudek žalobkyni vůbec neprospívá). Podobně tomu bylo ve věci č. j. 6 As 386/2021 – 64. V tomto případě byla umístěna stavba obytného souboru (bytový dům a rodinné domy). Žalobce tvrdil, že vlastní bytovou jednotku v domě, u něž se nachází komunikace, která bude zajišťovat dopravní obslužnost stavby; poukazoval na to, že výstavba i užívání stavby po jejím dokončení povede k dalšímu zvýšení provozu na komunikaci; a namítal, že bude dotčen imisemi z této dopravy, jako je hluk a znečištění. Byť tedy byla žalobcova nemovitost vzdálena poměrně daleko od povolované stavby, vedla *přímo vedle* komunikace, která ji měla obsluhovat. V nynější věci žalobkyni netvrdí nic z toho, co zakládalo možnost dotčení práv žalobců v citovaných rozsudcích. Neuvádí, že by stavba omezovala dopravní spojení na její pozemky, ani že povede k dopravnímu zatížení komunikace v sousedství s jejími nemovitostmi (či alespoň na jejím území v kontextu jejího práva na samosprávu, viz výše bod 39)
47. Soud tedy uzavírá, že z žalobkyniných tvrzení nelze i s ohledem na jejich nekonkrétnost v kontextu obsahu napadeného rozhodnutí dovodit žádné myslitelné přímé zkrácení práv žalobkyně napadeným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
48. Zbývá posoudit, zda žalobkyni nesvědčí alespoň aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Na rozdíl od žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je jejím předpokladem účastenství v předcházejícím správním řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Žalobu může podat nejen ten, kdo byl účastníkem řízení, ale též ten, s kým správní orgán protizákonně jako s účastníkem nejednal. Pokud však žalobce být účastníkem řízení neměl, tedy správní orgán s ním po právu nejednal, a o dotčení na právech nebo na právní sféře podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze uvažovat,

aktivní procesní legitimace nebude dána (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. § 65, bod 21) Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je tedy třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal (viz usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 – 54, č. 162/2004 Sb. NSS).

49. V projednávané věci z obsahu rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že s žalobkyní jednaly jako s účastnicí řízení. Nelze ale seznat, z jakého důvodu. Byť se zejména městský úřad poměrně podrobně zabýval otázkou, kdo je účastníkem řízení, u žalobkyně to neuvedl. V každém případě ale není podstatné, zda správní orgány s žalobkyní jednaly jako s účastnicí řízení, ale zda jí materiálně byla. Účastenství ve společném územním a stavební řízení upravuje § 94k stavebního zákona, dle něž je účastníkem [písm. a)] stavebník; [písm. b)] obec, na jejímž území má být požadovaný stavební záměr uskutečněn; [písm. 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; [písm. 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; a [písm. 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.
50. Žalobkyně není stavebníkem (tím je žadatelka). Není ani obcí, na jejímž území má být stavba uskutečněna (to je Vráž). Netvrdí nic o tom, že by stavbu vlastnila nebo k ní měla vlastnické právo či že by vlastnila nebo měla věcné právo k nějakému z pozemků, na nichž se má uskutečnit. Zbývá tedy účastenství dle § 94k písm. e) stavebního zákona. Žalobkyně netvrdí, že by byla vlastníkem kteréhokoliv z pozemků uvedených v prvostupňovém, resp. napadeném rozhodnutí, popř. k nim měla věcné právo. Naopak tvrdí, že vlastní až pozemky p. č. 771/172, 775/4 a 209/1, které v tomto výčtu uvedeny nejsou. Jak již soud ovšem dovodil výše, vlastnické právo k těmto pozemkům nemůže být napadeným rozhodnutím (umístěním a povolením stavby) myslitelně dotčeno. Jakkoliv tedy soud nezpochybňuje, že účastenství v řízení nenáleží jen „mezujícím“ sousedům, ale i vlastníkům vzdálenějších nemovitostí; a že postačí pouhý předpoklad existence dotčení práv, podstatné je, že právě takový předpoklad v případě pozemků p. č. 771/172, 775/4 a 209/1 vzhledem ke vzdálenosti od stavby a jejím potenciálním vlivům neexistuje. Aby tomu tak bylo, musela by žalobkyně konkrétněji tvrdit specifické okolnosti, pro které by i u tak vzdálených staveb mohlo být její vlastnické právo dotčeno.
51. Jelikož žalobkyně nebyla materiálně účastnicí řízení společného územního a stavebního řízení (správní orgány tak s ní pouze neprávem jednaly), už z tohoto důvodu nemůže být aktivně procesně legitimována ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s.
52. K poznámce žalobkyně, že v případě, že by stavba byla povolována společně s bytovou výstavbou, by nikdo nezpochyboval její aktivní procesní legitimaci, lze dodat, že to ještě neznamená, že by se soud jejími námitkami proti nynější stavbě (tj. proti samotné komunikaci) věcně zabýval. Stále platí, že by byla oprávněna uplatňovat jen takové námitky, které bezprostředně souvisí s ochranou jejich veřejných subjektivních práv (právní sféry), byť i nad rámec práv, které jí založily účastenství; a naopak by nemohla namítat takové porušení zákona, které s jejími veřejnými subjektivními právy vůbec nesouvisí (např. dovolávat se ochrany práv třetích osob nebo veřejného zájmu, jenž zjevně není přímo provázán s její právní sférou, viz body 31 až 37 rozsudku NSS ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023 – 104, a tam citovanou judikaturu). Jinými slovy, žalobkyně by možná Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

splnila podmínku aktivní legitimace procesní, k uplatnění námitek týkajících se stavby by ale nebyla legitimována věcně. Ve výsledku by to znamenalo totéž, neboť by sice byla vpuštěna do řízení, ale těmito námitkami by se soud věcně nezabýval. Lze zopakovat, že nezákonným „salámováním“ není každé rozdělení záměru, ale jen takové rozdělení, které obchází zákonné podmínky. V daném případě správní orgány s žalobkyní jednaly (byť nesprávně) jako s účastnicí řízení a soud při posuzování aktivní procesní legitimace vzal v potaz, že napadeným rozhodnutím byla umístěna a povolena komunikace, která nevede „do pole“, ale do oblasti budoucí bytové výstavby. Ani tak ovšem žalobkyně nebyla schopna přednést dostatečně konkrétní, myslitelné tvrzení o dotčení svých práv touto stavbou (napadeným rozhodnutím). Proto není aktivně procesně legitimována. Své námitky související přímo s bytovou výstavbou bude moci uplatnit v příslušném povolovacím řízení.

Závěr a náklady řízení

53. Ze shora uvedených důvodů soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nedostatek aktivní procesní legitimace.
54. Soud podotýká, že jakmile předběžně naznal, že žalobkyně není aktivně procesně legitimována, s ohledem na hospodárnost a rychlost řízení již nevyrozumíval Vráž ani další potenciální osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. (žadatelka je oproti tomu osobou zúčastněnou na řízení ze zákona, viz § 305 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). Nereagoval tedy ani na žádost Vráže, která se z vlastní iniciativy přihlásila jako osoba zúčastněná na řízení a požádala, aby jí soud poskytl prostor k vyjádření k žalobě. V případě, že žaloba nemá být věcně projednána, totiž soud dle konstantní judikatury nemá povinnost vyrozumívat potenciální osoby zúčastněné na řízení (viz přímo při nedostatku aktivní procesní legitimace rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, č. j. 6 As 68/2022 – 70, č. 4428/2023 Sb. NSS, bod 47, a dále např. rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2018, č. j. 8 As 21/2018 – 66, bod 17, či rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 158/2016 – 28, bod 26, a tam citovaná judikatura). Tím spíše s nimi nemusí jednat, přihlásí-li se do řízení samy. Usnesením o odmítnutí žaloby ostatně osoba zúčastněná na řízení ani nemůže být dotčena na svých právech (a podat proti němu kasační stížnost, viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2023, č. j. 6 As 105/2021 – 72, č. 4484/2023 Sb. NSS).
55. O náhradě nákladů řízení účastníků rozhodl soud druhým výrokem v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
56. Třetím výrokem soud rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a ani nenavrhly přiznání náhrady z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).
57. Čtvrtým výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč žalobkyni ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), neboť žalobu odmítl před prvním jednáním.

Poučení:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

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

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

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

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

Praha 13. listopadu 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu