



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **R. B.**, zastoupen JUDr. Milanem Mlezivou, advokátem se sídlem Skrétova 48, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **II) BB Czech s. r. o.**, se sídlem Roháčova 354, Děčín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2022, č. j. 57 A 78/2020-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 3. 2020, č. j. PK-RR/1421/20, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního (dále též „správní orgán I. stupně“, či „prvoinstanční orgán“) ze dne 27. 11. 2019, č. j. MMP/371263/19, kterým byla podle § 93 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), prodloužena platnost územního rozhodnutí ze dne 21. 2. 2014, č. j. MMP/267611/13, pro stavbu „*Dešťová kanalizace a komunikace Valcha – část Sulkovská*“ na pozemku st. parc. č. X, parc. č. 2331/41, 2333/7, 2336/48, 2336/65, 2336/66, 2336/67, 2345/2, 2345/4, 2345/5, 2345/6, 2433, 2434/1, 2434/2, 2451/2, v katastrálním území V.“.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Na podkladě žalobní argumentace neshledal důvod ke zrušení rozhodnutí správních orgánů. Uvedl, že se žalovaný mylí, pokud ve vyjádření k žalobě dovozuje, že žalobní námitky týkající se ochrany zvláště chráněných živočichů se nedotýkají vlastnických, resp. jiných věcných práv žalobce. Podle krajského soudu je potenciální zásah napadeného rozhodnutí do právní sféry žalobce zjevný z obsahu žalobních tvrzení, neboť stav životního prostředí v bezprostředním sousedství žalobcovy nemovitosti je bezpochyby způsobilý ovlivnit kvalitu realizace jeho vlastnických práv. V tomto směru proto nebylo nezbytně nutné, aby žalobce v žalobě dotčení své právní sféry blíže specifikoval. Pokud se však jedná o klíčovou žalobní námitku opírající se o tvrzení, že správní rozhodnutí jsou nezákonná, neboť při prodloužení platnosti územního rozhodnutí ve smyslu § 93 odst. 3 stavebního zákona nebyla zohledněna zásadní změna v území spočívající v tom, že po vydání územního rozhodnutí, jehož platnost byla prvoinstančním rozhodnutím prodloužena, se v řešeném území začaly vyskytovat zvláště chráněné druhy živočichů (bobr evropský a veverka obecná), pak soud s touto žalobní argumentací nesouhlasí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu skutečně vyplývá, že zásadní změny podmínek v území jsou hlediskem, které musí stavební úřad brát při prodloužování doby platnosti územních rozhodnutí v úvahu. Právě proto však stavební úřad v tomto typu řízení oslovuje dotčené orgány. Ty by jej měly na základě jeho výzvy upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může být zasažen v podstatně větší míře či jinak, než tomu bylo v době umístování stavby. V nyní projednávané věci prvoinstanční orgán výše naznačeným způsobem postupoval a dotčený orgán (odbor životního prostředí) oslovil, ten však žádné skutečnosti zakládající změnu v území, která by bránila v realizaci záměru, neuvedl. Krajský soud neshledal ani vady uvedeného stanoviska. Soud dodal, že žalobce se omezil na pouhé konstatování, že se „výrazně změnila flora a fauna podél Lučního potoka“, aniž by takové tvrzení dále jakkoliv blíže specifikoval. Žalobce neuvedl, jakých živočichů by se změna měla týkat, v čem konkrétně spočívá či jak se projevuje, proto podle mínění soudu nelze vyčítat dotčenému orgánu, že ve věci neprováděl rozsáhlá šetření a toliko obecně uvedl, že ke změně v území nedošlo. Na právě uvedeném závěru soudu nemůže nic změnit doložení důkazních prostředků v rámci soudního řízení správního. Soud neshledal případnou ani polemiku žalobce stran tvrzeného liknavého postupu dotčeného orgánu z důvodu jeho institucionálního propojení s prvoinstančním orgánem. V rámci správního řízení nevyšlo najevo nic, co by tuto argumentační linii podporovalo. Obecná forma reakce dotčeného orgánu byla v nyní projednávané věci přípustná, neboť reagovala na stejně povrchní tvrzení žalobce. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud

pokračování

následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu stěžovatel poukazoval na nepřezkoumatelnost a vady rozsudku krajského soudu. V dalším okruhu námitek poukazoval na nepřezkoumatelnost a vady správních rozhodnutí. Podle stěžovatele nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci. Dovozuje proto, že skutková podstata, z níž správní orgán v dané věci vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, jak to má na mysli § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle stěžovatele žalovaný situaci v daném území bagatelizuje, když uvádí, že provádění dílčích změn územního rozhodnutí je standardním postupem v souladu se stavebním zákonem. Snaha o rozmělnění celkové změny územního rozhodnutí na dílčí změny v návaznosti na jednotlivé etapy umístění nových objektů, které nebyly předmětem původního územního rozhodnutí, odpovídá nepřípustné „salámové metodě“. Podle stěžovatele nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o prodloužení územního rozhodnutí dle § 93 odst. 3 stavebního zákona. V daném území došlo k podstatným změnám (zejména pak stran flory a fauny podél Lučního potoka a z důvodu plánované bytové výstavby projektu „Nová Valcha“), pro které nebylo lze vydat rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí. Bylo přitom úkolem správních orgánů posoudit změnu podmínek dle § 93 odst. 3 stavebního zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2017, č. j. 6 As 74/2017-27). I ze stěžovatelem předloženého „Hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny“, které vypracoval M. P. (dále jen „Hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny“), vyplývá, že došlo k podstatné změně podmínek v území spočívající ve zjištění výskytu ohrožených živočichů. Krajský soud proto pochybil, pokud uvedené hodnocení neprovedl jako důkaz. Nutnost připuštění takové důkazního návrhu připouští i judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-27, jakož i komentář od Blažek, T. a kol.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 75 s. ř. s.). Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení nepodali ve stanovené lhůtě vyjádření ke kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti namítl i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Ačkoliv si lze zcela jistě představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek, nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví*

pokračování

vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[11] V dalším okruhu námitek stěžovatel dovozoval naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[12] Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[13] Namítaný kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

[14] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně. Má plnou oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze považovat ani za nepřezkoumatelná. Odpovídají konstantní judikatuře správních soudů (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). Správní orgány v předmětných rozhodnutích vypořádaly jádro dané věci (splnění podmínek pro postup dle § 93 odst. 3 stavebního zákona), jakož i stěžejní argumentaci stěžovatele. Podobně jako krajský soud i Nejvyšší správní soud shledává jejich argumentaci zákonnou a úplnou.

[15] Ke konkrétní argumentaci předesílá, že stěžovatel proti vypořádání některých námitek (např. proti posouzení jednotlivých námitek správními orgány) explicitně nebrojil v řízení o žalobě. Takové námitky začal uplatňovat až v kasační stížnosti. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co byl vydán přezkoumávaný akt, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89). Z procesní opatrnosti soud dodává, že správní orgány zkoumaly splnění podmínek dle § 93 odst. 3 správního řádu (vč. tvrzených změn fauny a flory, důsledků obytného projektu, který má v dané lokalitě vzniknout atp.), přičemž jejich argumentace je plně přezkoumatelná a srozumitelná a splňuje tak požadavky judikatury (vedle shora označené judikatury viz i stěžovatelem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 As 225/2019-45). Správní orgány vypořádaly i námitku stěžovatele, že žádost nebyla podána příslušným subjektem, že k ní nebyla přiložena plná moc, že žádost nebyla řádně zdůvodněna, jakož i další námitky poukazující na další vady daného řízení. Vypořádaly i tvrzení stěžovatele stran nesouhlasu se stavbou dešťové kanalizace, která zasahuje do pozemků v jeho vlastnictví, a to až doby, než budou narovnány vztahy mezi statutárním městem Plzeň a stěžovatelem jako vlastníkem pozemků v k. ú. V., resp. společností BB Czech s.r.o., Roháčova 354, Děčín IČO: 039 00266, kterou stěžovatel vlastní (tato společnost přitom byla rovněž účastníkem daného řízení). Nejvyšší správní soud dodává, že nesouhlas účastníka s odůvodněním napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (vedle výše uvedené judikatury viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atd.).

pokračování

[16] K dalším námitkám pak soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla podle § 93 odst. 3 stavebního zákona prodloužena platnost původního územního rozhodnutí o pět let.

[17] Podle § 93 stavebního zákona (1) *Územní rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území a o dělení nebo scelování pozemků platí 2 roky ode dne nabytí právní moci, nestanoví-li stavební úřad v odůvodněných případech lhůtu delší, nejdéle však 5 let.* (2) *Podmínky územního rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území nebo změně vlivu užívání stavby na území platí po dobu trvání stavby či zařízení nebo užívání území, nedošlo-li z povahy věci k jejich konzumaci.* (3) *Dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad na odůvodněnou žádost prodloužit; podáním žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví. Na řízení o prodloužení lhůty platnosti rozhodnutí se vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejné ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námitky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, jinak se k nim nepřiblíží.*

[18] Smyslem § 93 odst. 3 stavebního zákona se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 8. 8. 2017, č. j. 6 As 74/2017-27 (na který odkazoval i stěžovatel), uvedl, že v tomto řízení je třeba posoudit, zda se podmínky v území během uplynulé doby nezměnily tak, že již neodpovídají původnímu územnímu rozhodnutí. Smyslem zákonného omezení doby platnosti územních rozhodnutí je, aby rozvoj území dlouhodobě právně neblokovaly umístěné či povolené stavby, od jejichž faktické realizace však již stavebník upustil nebo jejichž parametry neodpovídají změněným podmínkám v území (k tomu viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012-39). Je přitom pravdou, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2017, č. j. 6 As 74/2017-27, uvedl i to, že: „*Stavební úřad proto logicky musí v řízení o prodloužení platnosti takového rozhodnutí posoudit, zda se podmínky v území během uplynulé doby nezměnily natolik podstatně, že původní územní rozhodnutí či stavební povolení jim už neodpovídá. Typickým příkladem je zjištění výskytu chráněného živočicha v místě budoucí stavby v situaci, kdy vliv stavby na jeho vývoj nebyl v původním řízení brán v úvahu (srov. analogicky ve vztahu k prodloužení platnosti stavebního povolení rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2015, č. j. 4 As 232/2015-46). V takovém případě nemůže stavební úřad dobu platnosti původního rozhodnutí prodloužit a žádost zamítne. Bude-li mít stavebník zájem na provedení stavby, bude muset projít procesem nového územního či stavebního řízení. V tom má tedy stěžovatel naprostou pravdu, krajský soud však tento náhled svým rozhodnutím nijak nepopřel.*“ Stěžovatel již však přehlíží navazující část rozsudku, ve které Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud je účastník územního řízení názoru, že došlo ke změně podmínek, musí to konkrétně tvrdit a doložit, neboť jen tak se k tomu může správní orgán relevantně vyjádřit, resp. oslovit dotčený orgán s žádostí o zaujetí stanoviska k tvrzené změně. Dotčené orgány mají přitom povinnost upozornit stavební úřad na zásadní změny v území, které jsou oprávněny zkoumat. „*Právě proto stavební úřad v tomto řízení oslovuje dotčené orgány. Ty by jej měly na základě jeho výzvy upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může být zasažen v podstatně větší míře či odlišným způsobem, než tomu bylo v době umístování či povolování stavby. Svou povinnost oslovit dotčené orgány stavební úřad v nyní posuzovaném případě prokazatelně naplnil, žádné reakce*

se však od nich nedočkal. Důvodně tedy předpokládal, že jejich dřívější závazná stanoviska zůstávají v platnosti a dotčení veřejného zájmu zůstává oproti původnímu stavu beze změny. Samozřejmě, že pokud by obdržel od účastníka řízení námitku proti prodloužení doby platnosti rozhodnutí, která by směřovala do gesce některého z dotčených orgánů, měl by stavební úřad příslušný dotčený orgán s touto námitkou seznámit a ten by na ni měl reagovat. Stěžovatel však stavebnímu úřadu žádnou takovou námitku v průběhu správního řízení neadresoval, vznesl ji až před krajským soudem.“

[19] V dané věci správní orgán I. stupně před vydáním rozhodnutí zaslal námitky stěžovatele (ohledně tvrzených změn v území z hlediska fauny a flory, resp. stran obav stěžovatele z důsledků nové výstavby v daném území) příslušnému dotčenému orgánu - orgánu životního prostředí. Uvedený orgán však neshledal, že by z jeho pohledu došlo k podstatným změnám v daném území ve smyslu shora uvedeného. Dotčený orgán uvedl, že odvodnění lokality, ve které má vzniknout nová výstavba (Nová Valcha) bylo řešeno samostatným projektem, ve kterém bylo počítáno s komplexním zastavěním předmětné lokality. Dodal, že změny fauny a flory byly tvrzeny pouze obecně. Nebylo konkretizováno, v jakém rozsahu a od jakého období mělo ke změně dojít. Z uvedeného vyšel při svém posouzení i krajský soud. Ten uvedl, že zásadní změny podmínek v území jsou hlediskem, které musí stavební úřad brát při prodloužování doby platnosti územních rozhodnutí v úvahu. Za tímto účelem i oslovuje dotčené orgány. Ty by jej měly na základě jeho výzvy upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může býtasažen v podstatně větší míře či jinak, než tomu bylo v době umístování stavby. V nyní projednávané věci prvoinstanční orgán výše naznačeným způsobem postupoval a dotčený orgán (odbor životního prostředí) oslovil, ten však žádné skutečnosti zakládající změnu v území, která by bránila v realizaci záměru, neuvedl. Krajský soud dále akcentoval, že se stěžovatel omezil na pouhé konstatování, že se „výrazně změnila flora a fauna podél Lučního potoka“, aniž by takové tvrzení dále jakkoliv blíže specifikoval; stěžovatel neuvedl, jakých živočichů by se změna měla týkat, v čem konkrétně změna spočívá či jak se projevuje, proto podle mínění soudu nelze vyčítat dotčenému orgánu, že ve věci neprováděl rozsáhlá šetření a toliko obecně uvedl, že ke změně v území nedošlo. Na uvedeném posouzení (které odpovídá i shora označené judikatuře) neshledává kasační soud nic nezákonného. I podle jeho názoru nebylo povinností správních orgánů k obecně tvrzeným změnám v území za situace, kdy dotčený orgán ochrany neshledal žádné zásadní změny, zkoumat všechny potenciální možné změny fauny a flory, resp. provádět místní šetření. Nutno dodat, že správní orgán se i přes obecnost tvrzení zabýval otázkou zásadních změn, které by bránily vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí (srov. str. 4 ž 8 prvostupňového rozhodnutí, přičemž proti konkrétním závěrům tam obsaženým stěžovatel v žalobě nebrojil - viz výše). Stejně tak stěžovatel v žalobě explicitně nebrojil proti závěru žalovaného ohledně standardnosti postupu spočívajícího v provádění dílčích změn územního rozhodnutí. Teprve v kasační stížnosti ji stěžovatel označuje za tzv. salámovou metodu, aniž by se k tomu předtím mohl vyjádřit krajský soud (srov. výše uvedenou argumentaci k § 109 s. ř. s.). Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze souhlasit s tím, že by došlo k nepřipustnému rozdělení dílčích záměrů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 88/2008), resp. k tomu, že by správní orgány postup stavebníka nepřipustně bagatelizovaly. Důkladně se zabývaly náležitostmi jeho žádosti a tu zkoumaly v souladu s právní úpravou.

pokračování

Správně akcentovaly mj. i to, že stavba umístěná územním rozhodnutím ze dne 21. 2. 2014 je značného rozsahu, přičemž u takových staveb nelze vyloučit nutnost provedení dílčích změn. Z odůvodnění žádosti přitom nevyplývá podstatná změna v území, kterou měly správní orgány posoudit jako změnu podmínek území natolik podstatnou, že původní územní rozhodnutí již těmto podmínkám neodpovídá.

[20] Důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu není ani neprovedení navrhovaných důkazů. Krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-121, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51, či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11 atp.) řádně zdůvodnil, z jakého důvodu nevyhověl důkazním návrhům stěžovatele vč. návrhu na provedení předloženého Hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny. Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud nepochybil, pokud návrhu s poukazem na § 75 s. ř. s. nevyhověl. Postup stěžovatele hodnotí s ohledem na celkový kontext věci jako účelový. Soud nerozumí tomu, proč stěžovatel nepředložil předmětné hodnocení (které má popisovat stav v dané lokalitě v roce 2018) již v řízení před správními orgány. Stěžovatel měl dostatek prostoru pro předložení předmětného hodnocení. Ze spisu vyplývá, že řízení ve věci prodloužení územního rozhodnutí bylo zahájeno v roce 2018 a teprve v roce 2020 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, přičemž předmětné hodnocení stěžovatel předložil až v doplnění žaloby. Stěžovatel mohl navrhnout přerušování správního řízení z důvodu, že předloží odborné posouzení, popř. správním orgánům alespoň konkretizovat, co odborné posouzení zkoumá. Po celou dobu správního řízení však zůstal v rovině obecných tvrzení a žádný dokument nepředložil. Předložil ho až v soudním řízení (dokonce až v rámci doplnění žaloby). Neuvedl přitom žádný důvod, proč nemohl dokument předložit dříve, resp. proč alespoň nemohl konkretizovat svá tvrzení stran zásahu do fauny a flory, tak aby se k tomu mohly správní orgány relevantně vyjádřit. Optikou uvedeného nahlížel soud i na stěžovatelem akcentovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-27, či komentář od Blažek, T. a kol.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 75 s. ř. s. Ačkoliv soud souhlasí s tím, že ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nebrání tomu, aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jež ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval, nelze z toho dovozovat nutnost akceptovat jakýkoliv takový dokument. Přístup stěžovatele by *ad absurdum* vedl k nutnosti zrušení každého správního rozhodnutí na základě dokladu předloženého až v řízení před správním soudem, což by odporovalo účelu a smyslu právní úpravy. Primárním úkolem správních soudů je přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, nikoliv nahrazovat jeho činnost. Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení. Soud nepokračuje ve správním řízení v „třetí instanci“; jeho úloha je primárně přezkumná. Proměny skutkového nebo právního stavu poté, co žalovaný správní orgán vydal soudem přezkoumávané rozhodnutí, nemohou mít zásadně vliv na výsledek soudního přezkumu (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 3. 1998, č. j. 7 A 11/97-27, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

31. 1. 2008, č. j. 5 As 37/2007-293, a Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 75 s. ř. s.). Krajský soud správně vypořádal i tvrzení stran vazeb mezi jednotlivými odbory správního orgánu I. stupně. I zde nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout značnou obecnost takového tvrzení. Lze dodat, že ani ze spisu nevyplývalo nic, z čeho by měla vyplývat nepřípustná vazba mezi dotčenými odbory.

[21] Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal Nejvyšší správní soud důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Jeho argumentace odpovídá právní úpravě a judikatuře. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani žádné jiné vady, ke kterým by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srv. např. § 109 s. ř. s.). S jeho nosnými závěry se ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje. Z uvedených důvodů proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[23] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu