



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **O. s. L.**, zast. JUDr. Jiřím Mazalem, advokátem, se sídlem Písek, Národní svobody 26/181, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) I. S. a. s.**, 1231, **2) Ing. Z. K.**, zast. JUDr. Jiřím Mazalem, advokátem, se sídlem Písek, Národní svobody 26/181, a **3) R. K.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 3. 2005, č. j. 10 Ca 223/2004 – 61,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 10. 2004, č. j. KUJCK/28252/04/ODSH-Ho-OŘ, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Písek (dále též „stavební úřad“) ze dne 25. 6. 2004, č. j. D/1282/0/2004/St.STUR-StPo, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu: Komunikace – obytný soubor G. ulice, P. – I. etapa, na pozemcích: pozemkové parcely 73/1, 73/2, 78/7, 2093/3 v katastrálním území P.. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí vydal věcně a místně příslušný stavební úřad, rozhodnutí obsahuje předepsané náležitosti podle ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou dostatečným způsobem popsány skutečnosti, na základě kterých stavební úřad vydal své rozhodnutí, ze kterých podkladů a důkazů vycházel a na základě jakých předpisů rozhodoval i jaké úvahy ho vedly k použití příslušných zákonů; rozhodnutí

stavebního úřadu pak vychází ze spolehlivě zjištěného skutečného stavu věci. Řízení u stavebního úřadu vedl Ing. V. S., rozhodnutí ve věci bylo vydáno až po nabytí právní moci rozhodnutí ze dne 15. 6. 2004, č. j. D/2220/2004/Kov-Podj/OS, kterým bylo rozhodnuto o námitce podjatosti tak, že tento pověřený úředník není vyloučen z projednávání dané záležitosti a vyřízení věci ve smyslu ustanovení §§ 9 až 12 správního řádu. V řízení žádné skutečnosti svědčící pro podjatost jmenovaného pracovníka nebyly zjištěny. Stavebník společnost I. S. a. s. řádně doložil souhlas vlastníka pozemků města P. ze dne 7. 4. 2004, zn. INV/04, včetně potvrzení ze dne 2. 1. 2003 o zmocnění zaměstnance pana R. K. k zastupování města jako vlastníka ve stavebních a jiných řízeních. Dále byly pro stavební povolení doloženy smlouvy o nájmu předmětných pozemků stavebníka a města P., jejichž obsah byl projednán a schválen na jednání městské rady dne 5. 2. 2004 a dne 1. 4. 2004. Žalovaný shledal, že dokumentace stavby odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu, je úplná a poskytuje dostatečný podklad pro vydané rozhodnutí. Žalovaný konstatoval, že speciální stavební úřady nemají kompetence v otázkách územního rozhodování, proto soulad stavby s podmínkami územního rozhodnutí ověřuje stavební úřad příslušný k jeho vydání. Stavebník k výzvě předložil písemný souhlas příslušného stavebního úřadu podle ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Stavebník doložil souhlasná stanoviska Městského úřadu Písek, odboru životního prostředí a VLHZ, ze dne 21. 11. 2003, č. j. ŽP/1755/2003-Vá, ze dne 26. 4. 2004, č. j. ŽP/846/SOP/2004-Ke, a ze dne 10. 5. 2004, č. j. ŽP/982/SOP/2004-Ke, včetně souhlasu Městského úřadu Písek, odboru kultury a cestovního ruchu, ze dne 15. 12. 2003, č. j. OKCR/330-710/2003-Zb-A20. Žalobce přitom neuvedl, v čem konkrétně spatřuje namítané ohrožení veřejných zájmů. K námitce nesprávné aplikace ustanovení § 61 odst. 1 stavebního zákona vůči žalobci žalovaný podotkl, že žalobce byl jako sdružení registrován dne 1. 3. 2000, proto sice nemohl uplatnit námitky do územního rozhodnutí ze dne 2. 7. 1999, č. j. Výst/1498/0/98/Ad, ale změna regulačního plánu pro danou lokalitu byla projednávána až v roce 2003 a schválena dne 19. 6. 2003, kdy žalobce již své námitky uplatnit mohl. Žalovaný konstatoval, že žalobce ve svém odvolání neuvedl žádný důvod, ze kterého by vyplývalo, že není zajištěna komplexnost a plynulost výstavby a včasné vybudování technického, občanského nebo jiného vybavení potřebného pro řádné užívání předmětné stavby. Stavebník prokázal právo k uskutečnění této stavby, která nevyžaduje překládky sítí technického vybavení podléhající zvláštnímu povolení, jejichž ochrana řešena v projektu a v podmínkách stavebního povolení. Realizace povolovaného stavebního objektu je podmíněna pouze existencí povolení k připojení na komunikaci vyšší funkční třídy, které stavebník doložil. Následné užívání povolovaného stavebního objektu po jeho řádném dokončení je podmíněno pouze funkčním osvětlením v místě vjezdu do obytné zóny, což je uloženo v podmínkách napadeného stavebního povolení. Na objekt „Veřejné osvětlení vnitrobloku bytových domů G. ul. v P.“ je vydáno pravomocné stavební povolení. Žalovaný neshledal v napadeném rozhodnutí vady či nedostatky takové povahy, pro které by bylo nutno rozhodnutí zrušit či změnit. Při vydání stavebního povolení bylo postupováno v souladu se zákonem o pozemních komunikacích, stavebním zákonem a správním řádem. K žádosti a spisovému materiálu byla doložena souhlasná stanoviska všech dotčených státních orgánů, čímž byla splněna zákonná podmínka pro vydání stavebního povolení a stavební úřad předmětné rozhodnutí vydal oprávněně. S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaný zamítl podané odvolání a napadené rozhodnutí potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal porušení ustanovení § 59 správního řádu, neboť žalovaný nepřezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu a zamítl odvolání, ačkoliv měl rozhodnutí stavebního úřadu změnit a žádost

o povolení stavby zamítnout, nebo zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu. Rozhodnutí stavebního úřadu nebylo vydáno v souladu s právními předpisy, nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, neobsahuje předepsané náležitosti a řízení u stavebního úřadu bylo zatíženo vadami. Žalobce konstatoval, že stavební úřad porušil ustanovení § 3, § 9, § 46 a § 47 správního řádu, ustanovení § 32, § 62, § 66 a § 137 stavebního zákona a ustanovení § 7 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno vyloučeným pracovníkem Ing. M. K., když v rozhodné době bylo vlastníkem pozemků dotčených stavebním povolením město P., které mělo zájem na povolení a uskutečnění stavby vyjádřený schváleným regulačním plánem tohoto území. Za tohoto stavu nelze nemít pochybnosti o nepodjatosti pracovníka stavebního úřadu – zaměstnance města P., který ve věci rozhodoval. Nelze totiž předpokládat, že zaměstnanec bude jednat a rozhodovat vůči svému zaměstnavateli nezávisle a nestranně, když je v pozici podřízenosti a závislosti ve vztahu k orgánům města a je povinen dbát pokynů svých nadřízených. Bez významu není ani ekonomická závislost na zaměstnavateli. Žalovaný se námitkou podjatosti v odvolacím řízení zabýval zcela povrchně, když pouze odkázal na to, že rozhodnutí ve věci bylo vydáno až po nabytí právní moci rozhodnutí, že Ing. V. S. není vyloučen z projednávání a vyřízení věci. Odkaz na zmíněné rozhodnutí o námitce podjatosti Ing. V. S. nemá podle žalobce význam pro posouzení námitky podjatosti uplatněné v odvolání, protože Ing. V. S. napadené rozhodnutí nevydal. Námitka podjatosti uplatněná v odvolání se týkala Ing. M. K., který má zaměstnanecký vztah k účastníku řízení městu P., a proto byl z projednávání a rozhodování věci vyloučen pro svůj poměr k účastníkovi řízení ve smyslu ustanovení § 9 a násl. správního řádu. Před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu nebyl žalobce seznámen s tím, že ve věci rozhodne Ing. M. K., čímž bylo žalobci znemožněno vyjádřit se ke skutečnostem nasvědčujícím vyloučení pracovníka správního orgánu. Stavební úřad tak porušil základní pravidla řízení podle ustanovení § 3 správního řádu. Skutečnost, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno vyloučeným pracovníkem, je závažná vada řízení s přímým důsledkem na zákonnost tohoto rozhodnutí i na zákonnost rozhodnutí žalovaného, kterým tato vada řízení nebyla napravena. Žalobce k otázce podjatosti poukázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. 30 Ca 23/2002 – 17. Žalobce dále namítal, že mu správní orgány nedaly příležitost, aby mohl svá práva a zájmy účinně hájit a po rozhodnutí o námitce podjatosti Ing. V. S. se před vydáním rozhodnutí ve věci samé vyjádřit k podkladům a ke způsobu jejich zjištění, uplatnit své návrhy na jejich doplnění a navrhopvat důkazy. O zahájení řízení nebyl žalobce správním orgánem uvědoměn, nebyl přizván k ústnímu jednání, a tím byl zkrácen ve svých procesních právech na rovné postavení v řízení. Žalobce konstatoval, že stavební povolení vůbec nemělo být vydáno, protože nebyly splněny podmínky uvedené v ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) a § 62 stavebního zákona. Ačkoliv stavebník již v minulosti stavby včas nedokončil a nevybudoval vybavení potřebné k řádnému užívání stavby, správní orgány nepřezkoumaly, zda je zajištěna komplexnost a plynulost výstavby a zda je zajištěno včasné vybudování technického, občanského nebo jiného vybavení potřebného k řádnému užívání. Stavebníkovi byla v rozporu s ustanovením § 62 odst. 4 stavebního zákona povolena stavba, jejímž prováděním, uskutečněním a užíváním by mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy (např. zákon o ochraně přírody a krajiny). Došlo by ke zhoršení životního prostředí, zamoření ovzduší a půdy jedovatými výfukovými zplodinami, těžkými kovy a zvýšenou koncentrací škodlivého radioaktivního radonu by bylo ohroženo zdraví osob žijících v okolí stavby. Osoby žijící v okolí stavby by byly rušeny a obtěžovány hlukem, prachem a dalšími nepříznivými důsledky provádění a užívání stavby. Bylo by porušeno jejich právo na zachování pohody bydlení. Stavební povolení nesplňuje podmínky rozhodnutí o vyhlášení ochranného pásma městské památkové zóny P., které bylo vyhlášeno Okresním úřadem v Písku dne 20. 11. 1995, č. j. RR-1200/95-HI-A20. Uskutečněním stavby

by byl porušen urbanistický a architektonický charakter městské památkové zóny P. a jejího ochranného pásma. Žalobce namítal, že v řízení nebylo prokázáno, že prováděním a užíváním povolené stavby nebudou dominantní dub a životní prostředí na území dotčeném stavbou včetně okolních pozemků a staveb obytné zóny ohroženy jedovatými výfukovými zplodinami, těžkými kovy a dalšími nepříznivými vlivy provozu na pozemní komunikaci. Nebylo prokázáno, že uzavřením povrchu terénu v místě povolené stavby nedojde k ohrožení životního prostředí v okolí stavby zvýšením radonového rizika. Žádný správní orgán věc neposoudil z hlediska ustanovení § 7 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv by uskutečněním stavby komunikace mohlo by dojít k poškození kmene a koruny dubu a došlo by k poškození dubu změnou stanoviště spočívající v uzavření povrchu půdy pod korunou dubu a odvodněním s následkem změny vzdušného, vodního a biologického režimu stanoviště. S ohledem na výše uvedené byl stavební úřad povinen žádost o stavební povolení zamítnout podle ustanovení § 62 odst. 4 stavebního zákona, neboť k tomu stačí pouhá možnost ohrožení chráněných zájmů a není třeba prokazovat, že prováděním a užíváním stavby k ohrožení chráněných zájmů skutečně dojde. Žalobce je přesvědčen, že stavební úřad nesmí stavební povolení vydat, nebylo-li v řízení prokázáno, že povolením stavby k ohrožení chráněných zájmů dojít nemůže. Žalobce dále poukázal na rozpor postupu správních orgánů s ústavně zaručenými právy zakotvenými v čl. 2, čl. 36 a čl. 37 Listiny základních práv a svobod a rozpor s povinnostmi vyplývajícími z čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Žalobce požádal o odklad vykonatelnosti napadeného správního rozhodnutí a navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 16. 3. 2005, č. j. 10 Ca 223/2004 – 61, žalobu zamítl, a rozhodl, že se žalovanému ani zúčastněným osobám nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s ustanovením § 59 správního řádu, stavební povolení speciálního stavebního úřadu bylo v celém rozsahu přezkoumáno a žalovaný se vypořádal se všemi odvolacími námitkami. K obecnému tvrzení žalobce o porušení předpisů krajský soud poznamenal, že z odůvodnění rozhodnutí správních úřadů obou stupňů je zřejmé, že se zabývaly souladem navržené stavby s právními předpisy a přezkoumaly i projektovou dokumentaci. Napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu se zásadami správního řízení, odpovídá právním předpisům, vydal je speciální stavební úřad ve smyslu ustanovení § 120 stavebního zákona, který si opatřil podklady podle ustanovení § 62 odst. 1 stavebního zákona. Nelze proto dovodit, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplných podkladů. Rozhodnutí má náležitosti stanovené ustanovením § 47 správního řádu, k navržené stavbě se vyjádřily dotčené orgány státní správy a bylo rozhodnuto o námitkách účastníků řízení. Ve stavebním povolení jsou uvedeny podmínky pro provedení a užívání stavby, které se týkají technických požadavků na výstavbu, ochrany veřejných zájmů, požadavků stanovených dotčenými orgány státní správy, jakož i omezení negativních účinků stavby. Odbor životního prostředí Městského úřadu Písek na výzvu stavebního úřadu ve svém podrobnějším vyjádření stanovil s odkazem na znalecký posudek podmínky pro realizaci stavby, které byly vtěleny do podmínek stavebního povolení, čímž byla zajištěna ochrana dřevin, konkrétně dubu, ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Namítané porušení práva žalobce podle ustanovení § 137 stavebního zákona je vyloučeno už svou povahou, protože žalobce je občanské sdružení zaměřené na ochranu přírody a krajiny a žádný nemovitý majetek nemá. Krajský soud dále uvedl, že námitka podjatosti uplatněná žalobcem byla předepsaným procesním postupem projednána. Ze samotné skutečnosti, že městský úřad vykonávající přenesenou působnost je zřízen u samosprávného subjektu, kterému patří pozemky, na nichž se má stavba nacházet,

neznamená, že pracovník správního orgánu má poměr k účastníkům řízení. Je nezbytné odlišit samosprávnou činnost obce od výkonu státní správy v přenesené působnosti a toto rozlišení se projevuje též v činnosti městského úřadu. Za plnění úkolů v přenesené působnosti je odpovědný tajemník, starosta obce ve vztahu ke konkrétnímu pracovníkovi úkoly zaměstnavatele neplní. Pracovník vyřizující konkrétní záležitost není ve vztahu podřízenosti k radě obce. K argumentaci ekonomickou závislostí pracovníka městského úřadu na obci poukázal krajský soud na okolnost, že platové poměry zaměstnanců se řídí příslušným nařízením vlády, které musí být při stanovení platu zaměstnanců úřadu vykonávajících činnosti v přenesené působnosti respektováno. Krajský soud proto uzavřel, že konkrétní pracovník vyřizující danou záležitost nemá poměr k účastníkovi řízení, městu P., kterému zastavované pozemky patří. Žalovaný se zcela správně vypořádal s odvolací námitkou žalobce spočívající v tom, že rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným pracovníkem správního orgánu. Z této obecně formulované odvolací námítky nelze dovodit, že odvolatel měl na mysli podjatost jiného pracovníka úřadu. Z rozhodnutí speciálního stavebního úřadu je zcela zřejmé, že věc vyřizoval a rozhodnutí vypracoval pracovník úřadu, o němž bylo rozhodnuto, že vyloučen z projednávání věci není. Na tom, že právě tento pracovník vydal napadené rozhodnutí nic nemění ani skutečnost, že rozhodnutí je podepsáno vedoucím odboru, který rovněž bez dalšího není zaměstnancem, jenž by měl poměr k účastníkovi řízení. Z obsahu spisu nevyplývá, že by bylo lze podjatost pracovníka dovodit z jiné skutečnosti než z té, že je zaměstnancem městského úřadu. Nebylo proto postupováno v rozporu se základními zásadami správního řízení a v rozporu s ustanoveními o vyloučení pracovníků správního orgánu. Krajský soud konstatoval, že se správní řád vztahuje na řízení o povolení stavby pouze tehdy, nestanoví-li stavební zákon jinak. Z ustanovení § 61 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že řízení je ovládáno koncentrační zásadou, což znamená, že připomínky, námítky, návrhy lze uplatnit výlučně v určité lhůtě, případně nejpozději při ústním jednání, přičemž k později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží. Tato zásada způsobuje, že se neuplatňuje ustanovení § 33 správního řádu. Nejsou-li se žádostí o stavební povolení předloženy všechny nezbytné podklady, dochází zpravidla k přerušení správního řízení tak, aby bylo po doplnění chybějících podkladů možno věc projednat a rozhodnout. Krajský soud žalobci přisvědčil, že nebyl uvědoměn o zahájení správního řízení, nicméně podotkl, že oznámení o zahájení řízení je datováno dnem 19. 5. 2004 a žalobce svou účast v řízení oznámil stavebnímu úřadu podáním doručeným dne 7. 6. 2004. I za této situace měl být žalobce informován o zahájení řízení a termínu ústního jednání, avšak tato procesní vada neznamená, že žalobce byl na svých právech v průběhu řízení zkrácen, protože jednatel žalobce, Ing. Z. K., uplatnil věcné námítky proti navržené stavbě, jakož i námitku podjatosti, toto podání bylo při ústním jednání přečteno a jednatel sám se tohoto jednání účastnil. O námitce podjatosti bylo rozhodnuto dne 15. 6. 2004, věcné námítky byly pojaty do stavebního povolení, bylo o nich rozhodnuto a rozhodnutí o nich odůvodněno. Žalobce rovněž využil svého práva podat odvolání. Proto krajský soud shledal, že žalobce nebyl na svých procesních právech zkrácen tím, že nebyl písemně uvědoměn o zahájení řízení a termínu ústního jednání. Krajský soud dále uvedl, že vydáním stavebního povolení nedošlo k porušení ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Umístění komunikace bylo řešeno současně s umístěním bytového domu s podzemním garážováním a přípojkami inženýrských sítí územním rozhodnutím ze dne 2. 7. 1999, které je v právní moci. Komunikace, která byla předmětem povolování stavby, představuje technické zařízení k bytovému domu, který se v daném prostoru staví. Právě v územním řízení ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 stavebního zákona byla navržená stavba posuzována z hlediska péče o životní prostředí, vyhovuje-li obecným technickým požadavkům na výstavbu, odpovídá-li územně plánovacím podkladům a jsou-li dodrženy předpisy týkající se ochrany památek. Námítky, které měly své místo v územním řízení, nelze podle ustanovení § 61 odst. 1 věta třetí stavebního zákona uplatnit ve stavebním

řízení, proto nemohl být v žalobě úspěšně uplatněn žalobní bod vztahující se k územnímu rozhodnutí. Krajský soud doplnil, že stavební úřad působí v dané záležitosti jako speciální stavební úřad, a proto není povolán k vydávání územního rozhodnutí. O tom, že navržená stavba odpovídá vydanému územnímu rozhodnutí byl vydán souhlas Městského úřadu Písek, odboru výstavby, ze dne 27. 4. 2004. Krajský soud neshledal ani porušení ustanovení § 62 stavebního zákona. Ze spisu nevyplývá a v žalobě zůstává v poloze obecného tvrzení, že stavebník v minulosti nedokončil některé své stavby v termínu, a nelze proto dovodit, že vydané rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 62 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Krajský soud poznamenal se, že stavba dané komunikace není samoúčelná, ale představuje technické vybavení v zájmu řádného užívání bytových jednotek, které se v daném prostoru staví a musejí být připojeny na veřejnou komunikaci. Ze žaloby nevyplývá, jaké technické, občanské či jiné vybavení nezbytné k řádnému užívání komunikace stavbě podle stavebního povolení chybí. Ani další výhrady související s požadavky ustanovení § 62 odst. 4 stavebního zákona nejsou v žalobě konkretizovány, a krajský soud proto odkázal na stanoviska dotčených orgánů státní správy, která byla vyžádána k zajištění ochrany zájmů sledovaných těmito orgány. Ke stavbě se vyjadřovala Krajská hygienická stanice, vodoprávní úřad, orgán ochrany ovzduší, ochrany přírody a krajiny, odpadového hospodářství a ochrany zemědělského půdního fondu. Řízení bylo doplněno výslovně o stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny v záležitosti zajištění ochrany dubu v lokalitě staveniště, kdy dotčený orgán státní správy stanovil podmínky, za kterých lze stavbu uskutečnit. Byly shromážděny podklady, na základě kterých bylo lze přezkoumat dodržení požadavků podle ustanovení § 62 odst. 4 stavebního zákona. Za situace, kdy bylo zjištěno, že daná stavba není v rozporu s předpisy stavebního práva včetně ustanovení § 62 odst. 4 stavebního zákona, ani se zvláštními předpisy, nelze dovodit, že by byly dány důvody pro zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení. Ze zprávy vztahující se k ochraně ovzduší, ani ze stanoviska krajského hygienika neplyne, že by stavba ohrožovala životní prostředí zvýšením radonového rizika. Správní orgán si opatřil podklady týkající se možného ohrožení chráněných zájmů, z nichž neplyne, že by nebylo lze stavbu komunikace k obytným domům povolit. Vydání stavebního povolení proto podle krajského soudu nic nebránilo, podmínky pro zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení nebyly splněny, žalovaný neporušil ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu a nebyly zjištěny ani jiné podstatné procesní vady. Stavební povolení nebylo vydáno v rozporu se zásadami správního řízení, účastenská práva žalobce nebyla porušena, rozhodnutí nebylo vydáno vyloučeným pracovníkem, žalobce měl možnost být přítomen při ústním jednání a této příležitosti využil, rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečných skutkových podkladů a je v souladu s právními předpisy. Ustanovení § 33 správního řádu se pro koncentrační zásadu ve stavebním řízení neuplatňuje a okolnost, že žalobce nebyl uvědoměn o zahájení řízení, když svá procesní práva využil, neznamena, že rozhodnutí je pro toto procesní pochybení vadné natolik, že je nezbytné je zrušit. Podle krajského soudu vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo ani k zásahu do ústavních práv žalobce. Žalobce je občanské sdružení, proto není nositelem hmotněprávních oprávnění a v daném řízení mohou být dotčena pouze jeho procesní práva. Žalobce nebyl na svých právech zkrácen a ochrana zájmu sledovaného sdružením byla ve stavebním řízení zajištěna a pro ten účel byly opatřeny podklady, jejichž obsah správní orgány respektovaly. Při přezkoumání správních rozhodnutí se podle ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování, proto krajský soud řízení nedoplňoval znaleckým posudkem se zaměřením na ochranu zmíněného dubu. Vzhledem k tomu, že rozšiřování žalobních bodů po uplynutí lhůty k podání žaloby je vyloučeno ustanovením § 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s., krajský soud se nemohl zabývat dalšími výhradami žalobce, které byly uplatněny při ústním jednání. Krajský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s předpisy, kterých se žalobce dovolává. Z těchto důvodů krajský soud žalobu v souladu s ustanovením

§ 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl jako nedůvodnou. Žalobou bylo současně napadeno rozhodnutí o tom, že konkrétní pracovník speciálního stavebního úřadu není vyloučen z projednání věci. Toto rozhodnutí žalobce nenapadl odvoláním, nebyly tedy vyčerpány řádné opravné prostředky, což činí žalobu proti tomuto rozhodnutí nepřipustnou podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. Kromě toho jde o rozhodnutí procesní povahy podle ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s., na které dopadá kompetenční výluka. Proti takovému rozhodnutí je žaloba nepřipustná podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. Krajský soud proto žalobu v části směřující proti rozhodnutí Městského úřadu Písek o tom, že konkrétní pracovník není vyloučen z projednávání věci, odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“), včas kasační stížnost z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V doplnění kasační stížnosti ze dne 6. 5. 2005 namítal, že krajský soud v jeho neprospěch při rozhodování vycházel z neplatného právního předpisu, když ke dni vydání stavebního povolení již neplatilo nařízení vlády č. 253/1992 Sb., kterým soud argumentoval proti námitce ekonomické závislosti pracovníků. Podle stěžovatele je z tohoto důvodu napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro zmatečnost. Otázku podjatosti a vyloučení pracovníka správního orgánu, který vydal stavební povolení, podle stěžovatele krajský soud posoudil v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2, § 9 odst. 1 správního řádu a v rozporu s ustanovením § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Vedoucí odboru stavebního úřadu Ing. M. K., který stavební povolení vydal, byl podle stěžovatele vyloučen z projednávání a rozhodování věci, protože se zřetelem na jeho zaměstnanecký poměr k účastníku řízení lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Stěžovatel zdůraznil, že tento pracovník není zaměstnancem úřadu, jak nesprávně uvedl krajský soud, ale zaměstnancem účastníka řízení města P., jehož orgánům je podřízen a z jehož finančních prostředků je placen. Stěžovatel podotkl, že výše výdělku Ing. M. K. do značné míry závisí na libovůli jeho zaměstnavatele. Stěžovatel dále poukázal na to, že vedoucího odboru do funkce jmenuje a z funkce odvolává rada obce, která mu stejně jako zastupitelstvo obce ukládá úkoly. Stěžovatel namítal, že podle názoru vyjádřeného krajským soudem by k vyloučení pracovníka úřadu nevedlo ani jeho manželství nebo jiný blízký vztah s vlastníkem zastavovaných či sousedních pozemků, na kterém tento pracovník není ekonomicky závislý. Uvedené důvody pro vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci platí podle stěžovatele rovněž pro Ing. V. S. a ostatní pracovníky odborů Městského úřadu Písek při vydávání stanovisek uvedených v bodě 25 stavebního povolení. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 656/02, stěžovatel konstatoval, že v projednávané věci nebyla skutková zjištění provedená správním orgánem úplná a bezvadná, a proto byl krajský soud povinen napadená správní rozhodnutí jako nezákonná zrušit. Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí stavebního úřadu neobsahuje předepsané náležitosti podle ustanovení § 47 správního řádu a neuvádí, ze kterých důkazů stavební úřad vycházel, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Stavební úřad v odůvodnění stavebního povolení neuvádí ani jediný důkaz a jeho hodnocení ke zjištění skutkové podstaty, z níž při rozhodování vycházel. Ve stavebním povolení není například uvedeno, jak správní orgán zjistil, že je zajištěna komplexnost a plynulost výstavby, když v projektové dokumentaci komunikace a ve stavebním povolení nejsou uvedeny protihlukové stěny a nebylo prokázáno finanční zajištění stavby. Ve stavebním povolení rovněž není uvedeno, jak správní orgán zjistil, že projektová dokumentace stavby splňuje obecné technické požadavky na výstavbu a podmínky územního rozhodnutí, a jak zjistil, že uskutečněním stavby nebudou ohroženy veřejné zájmy, ani nepřiměřeně omezena či ohrožena práva a oprávněné zájmy účastníků stavebního řízení (např. poškozením dominantního dubu,

poškozením životního prostředí hlukem, prachem, jedovatými výfukovými zplodinami, zvýšením radonového rizika, nerespektováním požadavku na zachování pohody bydlení a umístěním parkoviště přímo pod okny ložnice účastníků řízení). Správní orgány vůbec nevzaly v úvahu škodlivý vliv automobilového provozu na životní prostředí. V podkladech, ani v odůvodnění správního rozhodnutí není uveden žádný důkaz nebo skutečnost, z nichž by bylo možno objektivně učinit závěr, že v daném případě prováděním a užíváním komunikace k poškození životního prostředí a dominantního dubu nedojde. Stěžovatel podotkl, že výstavba, terénní úpravy a odvodňování v bezprostřední blízkosti stromu jsou činnosti pro strom škodlivé, přičemž nezáleží na tom, zda tento strom dosud není vyhlášen za strom památný (o návrhu stěžovatele nebylo dosud rozhodnuto, viz kasační stížnost ve věci sp. zn. 4 Ans 2/2004). Názor správních orgánů a krajského soudu, že uvedené zásahy by se pro strom staly škodlivými až po právní moci rozhodnutí o vyhlášení za strom památný, označil stěžovatel za absurdní. Stěžovatel namítal, že stanoviska odboru životního prostředí a VLHZ Městského úřadu Písek uvedená v napadeném rozhodnutí žalovaného a ve stavebním povolení se zabývají pouze možným mechanickým poškozením kořenového systému dubu a neberou v úvahu mechanické poškození kmene a koruny, výfukové zplodiny, a změnu vodního, vzdušného a biologického režimu stanoviště. Ze zmíněných stanovisek proto podle stěžovatele nevyplývá, že nedojde k ohrožení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel má za nepochybné, že vydáním stavebního povolení a předchozím postupem stavebního úřadu bylo mimo jiné porušeno ustanovení § 62 odst. 1 a 4 stavebního zákona. Stěžovatel konstatoval, že podklady, z nichž stavební úřad při rozhodování vycházel, jsou neúplné, nesprávné, účelově zkreslené a neposkytují dostatečný podklad pro rozhodnutí. Správní rozhodnutí vycházejí pouze ze subjektivních a povrchních stanovisek dotčených orgánů státní správy (a současně orgánů účastníka řízení), která však nejsou podepřena důkazy, jež by bylo možno označit za objektivní, nezkrácené úplné a správné. Správní orgány tedy nedostály své zákonné povinnosti zjistit správně a úplně skutkový stav, který by jim umožnil správně a přiléhavě právní hodnocení a přesvědčivé, logické, pochopitelné a srozumitelné odůvodnění. Žalovaný podle stěžovatele porušil ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu, neboť stavební povolení přezkoumal pouze formálně a povrchně z hlediska procesních předpisů, aniž se zabýval věcnou správností stanovisek dotčených orgánů státní správy, věcnou správností rozhodnutí o námitce podjatosti a věcnou správností vydaného stavebního povolení. Rozhodnutí žalovaného, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a nebyly shledány (procesní) vady či nedostatky, pro něž by bylo nutno rozhodnutí zrušit či změnit, je nepřezkoumatelné, neboť skutkový stav a důkazy k jeho zjištění, o něž se výrok opírá, zcela chybějí. Stěžovatel namítal, že z regulačního plánu, ani z územního rozhodnutí nevyplývá technické řešení stavby a její blízkost ke kmeni dubu, proto nemohl své námitky uplatnit již při projednávání územně plánovací dokumentace a v územním řízení, kdy navíc ještě ani neexistoval. Zpochybňované technické řešení obsahuje až projektová dokumentace. Změna územního plánu schválená dne 19. 6. 2003 je podle stěžovatele irelevantní, protože územní rozhodnutí, které bylo podkladem k vydání stavebního povolení, nebylo touto změnou dotčeno. Stěžovateli bylo ve správním řízení odepřeno právo vyjádřit se před vydáním stavebního povolení k osobě vedoucího odboru dopravy Městského úřadu Písek ve smyslu ustanovení § 10 správního řádu, neboť stěžovatel v řízení nebyl seznámen s tím, že o věci rozhodne vedoucí odboru dopravy. Pro tyto (a jiné) vady řízení před správními orgány měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit bez nařízení jednání. Řízení před krajským soudem je tak podle stěžovatele zatíženo vadou spočívající v porušení ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V řízení před správním orgánem byla porušena základní pravidla řízení stanovená v části první, oddílu druhém správního řádu, neboť správní orgány nepostupovaly důsledně

podle ustanovení § 3 správního řádu a hrubě porušily ustanovení § 4 odst. 2 téhož zákona, podle něhož všichni účastníci mají v řízení rovná procesní práva a povinnosti. Podle stěžovatele je naprosto vyloučeno, aby ve správním řízení rozhodl o věci samé některý z účastníků řízení, zde město P., které mělo na výsledku řízení vlastní zájem vyjádřený regulačním plánem schváleným zastupitelstvem města. Stavební povolení vydal Městský úřad Písek, který je orgánem města P. – účastníka řízení. O věci samé tedy v rozporu se základní zásadou rovnosti rozhodl jeden z účastníků řízení. Současně je podle stěžovatele nepřipustné, aby ve správním řízení věc projednával a o věci samé rozhodl zaměstnanec účastníka řízení, protože se zřetelem na jeho zaměstnanecký poměr k účastníkovi řízení, na němž je ekonomicky závislý a jehož orgánům je podřízen, lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. V daném případě však věc projednával zaměstnanec účastníka řízení Ing. V. S. a o věci samé rozhodl zaměstnanec účastníka řízení Ing. M. K. Další pochybení krajského soudu spatřoval stěžovatel v tom, že soud neprovedl navržené důkazy, jimiž měla být prokázána nesprávnost správních rozhodnutí, aniž o provedení navržených důkazů rozhodl a aniž vyložil, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Krajský soud dále podle stěžovatele provedené důkazy nehodnotil stanoveným způsobem podle ustanovení § 64 s. ř. s. a § 132 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), čímž zatížil své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení procesních předpisů, ale současně porušil právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel k tomu poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 385/01. Stěžovatel dále odkázal na svá vyjádření a písemná podání ve správním a soudním řízení a žádal provedení důkazů, které neprovedl krajský soud. Stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že námitka podjatosti vznesená vůči zaměstnancům úřadu, který zároveň zastupuje obec jako územně samosprávný celek, byla již řešena judikaturou a obecně byla tato námitka označena za neoprávněnou. Žalovaný uvedl, že nemá žádných dalších připomínek a s napadeným rozsudkem krajského soudu se ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost 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 měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit;

za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

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

Nejvyšší správní soud v posuzované věci především uvádí zásady, podle kterých mělo být v dané věci postupováno a podle kterých posuzoval námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti. Jedná se v první řadě o některé otázky výkladu práva na příznivé životní prostředí, účastenství občanského sdružení v řízení o správních žalobách a práva na odůvodnění správního rozhodnutí. Právo na příznivé životní prostředí (článek 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) je subjektivním hmotně právním oprávněním, které může příslušet fyzickým osobám jako biologickým organismům. Jeho nositeli však nemohou být osoby právnické. Procesním subjektivním oprávněním účastníka správního řízení (právem, na kterém byl zkrácen v smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.), které zakládá jeho žalobní legitimaci v případech, kdy nelze tvrdit porušení hmotného subjektivního práva, je i právo na zdůvodnění správního rozhodnutí, tedy také právo na to, aby se správní orgán vypořádal s námitkami, uplatněnými takovým účastníkem v průběhu správního řízení a také v odvolání proti rozhodnutí první správní stolice (§ 47 odst. 3 správního řádu). Žalobce před správním soudem není oprávněn k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné v řízení správním a týkající se porušení práv těchto osob, tím spíše tam, kde taková třetí osoba sama žalobu nepodala; žalobce se může domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen (shodně též rozsudek Vrhelního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 – 87).

Dále je nutno vycházet z toho, že podle § 61 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavební úřad oznámí zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání spojené s místním šetřením. Současně upozorní účastníky, že své námitky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. K připomínkám a námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení nebo při projednávání regulačního plánu, jakož i územního plánu zóny nebo územního projektu zóny, se nepřihlíží. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle odst. 2 téhož ustanovení soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s., ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

Stěžovatel již v průběhu stavebního řízení a v podané žalobě namítal, že ve věci rozhodoval vyloučený pracovník správního orgánu a v podané kasační stížnosti vznesl námitky proti posouzení této otázky krajským soudem.

Z obsahu správního spisu plyne, že stěžovatel v podání ze dne 9. 6. 2004 adresovaném Městskému úřadu v Písku „oznámil“, že pracovník správního orgánu, Městského úřadu v Písku, odboru dopravy, Ing. V. S., je zaměstnancem Města P., které je účastníkem řízení. Z tohoto důvodu podle stěžovatele lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti. Stěžovatel dovozoval, že tento pracovník je podle § 9 odst. 1 správního řádu z projednání a rozhodování věci vyloučen.

Rozhodnutím Městského úřadu v Písku, vedoucího odboru dopravy, ze dne 15. 6. 2004, bylo rozhodnuto tak, že pracovník odboru dopravy Městského úřadu v Písku Ing. V. S. není vyloučen ze stavebního řízení vedeného tímto odborem pod příslušným číslem jednací. Dále z obsahu soudního a správního spisu vyplývá, že správní orgán ve vydaném stavebním povolení ze dne 25. 6. 2004 tuto námitku důvodnou neshledal a poukázal na rozhodnutí ze dne 15. 6. 2004. V odvolání ze dne 14. 7. 2004, které směřovalo proti stavebnímu povolení, stěžovatel namítal pouze to, že rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným pracovníkem správního orgánu, čemuž ovšem žalovaný správní orgán nepřisvědčil. V podané žalobě vznesl stěžovatel námitku podjatosti ve vztahu k Ing. M. K., který vydal stavební povolení, a to z týchž důvodů, jako původně vůči Ing. V. S. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku námitku týkající se tvrzení o podjatosti Ing. M. K. za důvodnou nepovažoval.

Podle § 9 odst. 1 správního řádu je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům, lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti.

Podle výkladu tohoto ustanovení uvedeného v Komentáři ke správnímu řádu, je podjatost takový vztah pracovníka správního orgánu k účastníkovi řízení, jeho zástupci, nebo k věci, jež je předmětem řízení, který může vyvolat pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci. Poměr pracovníka k věci, která je předmětem řízení, zahrnuje tyto případy:

- pracovník je v dané věci sám účastníkem řízení, svědkem nebo znalcem, - pracovník má na vyřízení věci přímý majetkový nebo jiný osobní zájem, popř. má na vyřízení věci takový zájem osoba pracovníkovi blízká. Poměr pracovníka k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům zahrnuje tyto případy: - pracovník má k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům poměr příbuzenský, švagrovský, nebo osvojenecský, popř. takový poměr v minulosti měl, - pracovník účastníka řízení v dané věci zastupuje, - pracovník je účastníkem řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně podřízen, - pracovník má k účastníkovi řízení nebo k jeho zástupci důvěrně přátelský nebo zjevně nepřátelský poměr. Důvodem vyloučení není, když pracovník plní, nebo plnil vůči účastníkovi řízení nebo jeho zástupci povinnosti uložené mu zákonem, např. uložil sankci za přestupek. Důvodem podjatosti není ani skutečnost, když pracovník obecního úřadu provádí řízení ve věci, jehož účastníkem je sama obec. Například stavební úřad provádí stavební řízení o povolení stavby nebo o její kolaudaci a stavebníkem je obec, jejímž orgánem je tento stavební úřad. Totéž platí, šlo-li by v podobném případě o pracovníka jiného správního orgánu. Podjatým by však byl pracovník, který podal žádost o povolení stavby a sám by o ni také rozhodoval.

Stěžovatel se především dovolával toho, že jestliže je Ing. M. K. (dříve též Ing. V. S.) zaměstnancem Města P., pak pokud na povolení stavby mělo Město P. svůj vlastní zájem,

nelze nemít pochybnost o nepodjatosti takového pracovníka. Nejvyšší správní soud s tím názorem stěžovatele nesouhlasí, a má za to, že důvodem podjatosti není sama o sobě skutečnost, kdy pracovník obecního úřadu provádí řízení ve věci, jehož účastníkem je sama obec, (v tomto konkrétním případě je obec účastníkem řízení podle § 59 odst. 1 písm. a/ stavebního zákona – vlastník pozemku, na němž je povolovaná stavba realizována).

Stěžovatel se již v žalobě sice dovolával rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, sp. zn. 30 Ca 23/2000, avšak neuvedl současně, že právní závěry tam vyslovené byly překonány rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 503/2005. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 1. 2004, sp. zn. 30 Ca 69/2003 a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Nutno podotknout, že rozsudek krajského soudu v posledně citované věci, vycházel z toho, že pracovníci – zaměstnanci městského úřadu – jsou podle soudu obecně v pracovním nebo v obdobném poměru k příslušnému městu a jsou v pozici podřízenosti a závislosti k jeho orgánům, zejména ke starostovi a radě. Jejich postavení se tedy vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických pro vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, mj. povinností zaměstnance dbát pokynů svých nadřízených. Bez významu nebyla podle soudu ani ekonomická závislost na zaměstnavateli. Podle soudu již pouhá existence těchto skutečností může zcela nepochybně vyvolávat u pracovníků městského úřadu, pověřených projednáváním a rozhodováním konkrétních věcí, právě onen zmíněný poměr k věci, kdy lze mít důvodné obavy z toho, že při této činnosti nejsou a nemohou být zcela nestranní a nezájatí. Je tomu tak podle soudu zákonitě vždy v případech, kdy jsou představitelé obcí a měst přímo zainteresováni na výsledcích rozhodnutí vydávaných v přenesené působnosti, tak jak tomu bylo v tam posuzované věci.

Nejvyšší správní soud však ve výše uvedeném publikovaném rozsudku dospěl k jinému závěru. V rozsudku 2 As 21/2004 – 67, konstatoval, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným článkem 105 Ústavy ČR, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany, apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb., patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 citovaného zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávních celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de Pacto

jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Chybnost úvahy krajského soudu o vyloučení pracovníků Městského úřadu Jičín spočívá i v tom, že v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy fakticky k vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém ustanovení § 9 nepřipouští; (konec rozsudku Nejvyššího správního soudu 2 As 21/2004 – 67).

Přeneseme-li výše uvedené úvahy, s nimiž senát rozhodující v posuzované věci zcela souhlasí, na posuzovanou věc, nutno dospět k témuž závěru, tj. k tomu, že rozhodoval-li Městský úřad v Písku v přenesené působnosti o územním a stavebním řízení, kdy ze zákona (§ 59 odst. 1 písm. a/ stavebního řádu) bylo Město P. účastníkem řízení, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníka Ing. V. S. a pracovníka Ing. M. K. pro pochybnost o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu. K takovému závěru by se mohlo dospět za existence dalších konkrétních skutečností ve smyslu výše uvedeného výkladu ustanovení § 9 správního řádu, které by vyloučení takových pracovníků skutečně nasvědčovaly.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato námitka uplatněná stěžovatelem v kasační stížnosti důvodná není a sdílí stanovisko vyjádřené v rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu.

Další námitka stěžovatele uchopitelná v konkrétní podobě se vztahovala k ochraně a zabezpečení stromu – dubu – po dobu realizace výstavby komunikace. Z obsahu správního spisu plyne, že za účelem zajištění ochrany tohoto stromu bylo vyžádáno správním orgánem I. stupně (kromě doloženého vyjádření ze dne 21. 11. 2003) další vyjádření odboru životního prostředí a VLHZ Městského úřadu v Písku ze dne 10. 5. 2004. V tomto stanovisku jsou obsaženy 4 zásady, které mají být při realizaci komunikace respektovány. Bod 1: nebezpečí poškození kořeného systému dubu při výkopu lože silnice: podle provedených sond (S1 do hloubky 0,6 m a S2 do hloubky 0,7 m) kořenový systém nebude ohrožen, protože maximální hloubka výkopu bude 0,57 m. Zde dotčený orgán neviděl problém. Bod 2: použití takové stavební techniky, aby nedošlo k poškození koruny dubu. K tomuto bodu správní orgán uvedl, že veškeré práce v okolí dubu budou podle stavebníka prováděny s maximální šetrností. Realizace prací v okolí dubu bude oznámena tamnímu odboru, který zajistí dohled nad těmito pracemi. K tomu dotčený orgán uvedl, že pochopitelně nemůže provádět stálý dohled nad těmito pracemi, ale po konzultaci s Ing. S. bylo upřesněno vše tak, že bude oznámeno zahájení prací a dotčený orgán se na místě přesvědčí, zda nebude dub realizací prací ohrožen. Bod 3: návrh zákazu zastavení a stání motorových vozidel na budoucí komunikaci v prostoru u dubu. Dotčený orgán státní správy konstatoval, že v prostoru po dubem – v ochranném pásmu dubu, nejsou navržena parkovací místa, ta jsou ve vymezených parkovacích stáních a je zde i zákaz zastavení a stání. Tímto řešením by neměly narůstat emise z výfuků aut v prostoru u dubu. Bod 4: instalace vyšších krajnic směrem k dubu: výška obrubníka od 0,08 m do 0,16 m není z hlediska pohledu ochrany dominantního dubu rozhodující, ale jako rozhodující je provedení takového opatření (např. výsadba nízkorostoucích keřů, nebo osazení nízkých dřevěných palisád či podobně), aby bylo znemožněno zajiždění nebo vyjetí mimo uvažovanou vozovku při vyhýbání vozidel či

podobně. Z pohledu dotčeného orgánu je rozhodující, že ochrana zmíněného dominantního dubu spočívá především v tom, že tento nesmí být poškozen jak v době realizace stavby komunikace, tak ani po jejím dokončení a předání do vlastního užívání – provozu.

Tyto zásady byly zapracovány do bodu 25 stavebního povolení, podle něhož má být respektováno stanovisko odboru životního prostředí a v VLHZ MÚ Písek ze dne 21. 11. 2003, v němž je uvedena podmínka, že stávající dominantní dub na pozemku č. 73 nesmí být realizací stavby poškozen; stanovisko bylo dále upřesněno doplněním ze dne 26. 4. 2004 a doplněním ze dne 10. 5. 2004 s podmínkami: z důvodu ochrany kořenového systému dubu bude dodržena maximální hloubka výkopu 0,57 m; veškeré práce v okolí dubu budou prováděny s maximální šetrností; zahájení prací musí být oznámeno orgánu státní ochrany přírody ke kontrole; v ochranném pásmu dubu nejsou navržena parkovací místa a bude zde platit zákaz stání vyplývající z místní úpravy provozu v obytné zóně stanovené podle zvláštních předpisů; výška obrubníků podél dubu bude 0,16 m; za obrubníky bude provedena výsadba nízkorostoucích keřů a podobně; aby bylo znemožněno zajiždění nebo vyjetí mimo vozovku při vyhýbání vozidel apod. Nejvyšší správní soud má za to, že pro ochranu dubu byly vytvořeny maximální předpoklady a správní orgány obou stupňů k této problematice přistupovaly zcela odpovědně a objektivně. Nejvyšší správní soud za této situace souhlasí i s názorem krajského soudu vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozsudku, v němž poukázal ve smyslu § 62 odst. 4 stavebního zákona na konkrétní vyjádření dotčených orgánů státní správy. Nejvyšší správní soud souhlasí i s postupem krajského soudu, který návrh na doplnění důkazního řízení znaleckým posudkem se zaměřením na ochranu dané dřeviny zamítl, a to jednak s odkazem na ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. a jednak s poukazem na to, že v dané věci bylo k dispozici stanovisko odborného orgánu státní správy sledující zájem na ochranu přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že stěžovatel (a to je pro něho typické ve vztahu ke všem vznášeným námitkám týkajícím se stavebního řízení), ač se sám dovolává článku 36 a 37 Listiny základních práv a svobod, vůbec nerespektuje zásadu koncentrace řízení, a to jak v řízení stavebním (§ 61 odst. 1), tak v řízení žalobním (§ 75 odst. 1, 2), tak v řízení kasačním (§ 104 odst. 4, § 109 odst. 4 s. ř. s.). Pro uplatnění námitek proti projednávané stavbě je dán především prostor ve stavebním řízení a správním řízení, avšak stěžovatel se v těchto řízeních omezil pouze na námitky obecného charakteru (kromě námítky podjatosti), v žalobním řízení tyto námitky sice blíže rozvedl, ale stále zůstávají v obecné poloze, a jejich konkretizaci rozvedl až v kasační stížnosti. Takový postup však nelze akceptovat. Nejvyšší správní soud má za to, že neuplatní-li účastník stavebního řízení ve lhůtě pro to stanovené žádné námitky, případně námitky pouze obecně formulované (zásada koncentrace) ani je neuvede v podaném odvolání, nemůže se již úspěšně domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv podle soudního řádu správního. Stejně tak pokud neuplatní stěžovatel námitky v žalobním řízení, nemůže je úspěšně uplatňovat v kasační stížnosti. Pokud totiž účastník řízení v průběhu stavebního řízení netvrdil konkrétní zkrácení na svých právech, nenechal tak vlastně rozhodnout o námitkách proti projednávané stavbě orgány veřejné správy. Soud za této situace by tak neměl možnost posoudit zákonnost rozhodnutí o nich, neboť rozhodnutí se takových námitek netýká. Stejně tak Nejvyšší správní soud rozhodující o mimořádném opravném prostředku nemůže rozhodovat jako v pořadí první orgán o námitkách, které nebyly uplatněny v žalobě, neboť takovými námitkami se rozsudek nezabýval. Procesní postup stěžovatele v této posuzované věci nemá oporu v příslušných procesních ustanoveních jak stavebního zákona, tak i správního řádu i soudního řádu správního a nejví se zcela korektním.

Se zřetelem k výše uvedenému není Nejvyšší správní soud oprávněn se zabývat námitkami stěžovatele, v nichž tvrdí, že v rozhodnutí správních orgánů není uvedeno jak zjistily ty či ony skutečnosti stěžovatelem konkrétně formulované až v kasační stížnosti. K tomu nutno dodat, že stavební povolení je rozhodnutím, jímž je vyhověno žádosti stavebníka. Jestliže správní orgány samy o sobě nezjistily žádné pochybení ve vztahu k dotčeným zákonům a jestliže neměly důvod se blíže vyjadřovat k dalším námitkám, neboť takové námitky nebyly vznesené ve správním řízení, pak nelze dospět k závěru, že rozhodnutí správních orgánů mělo být krajským soudem zrušeno podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak se stěžovatel dovolává v kasační stížnosti.

Podle uvedeného ustanovení soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V posuzované věci však krajský soud ani Nejvyšší správní soud podstatné porušení ustanovení řízení před správním orgánem neshledaly. Stěžovatel sice namítá, že v řízení před správním orgánem byla porušena základní pravidla uvedená v § 3, 4 odst. 2 správního řádu, avšak konkrétně neuvádí, v čem by měla porušení těchto ustanovení spočívat. Nejvyšší správní soud tedy v postupu krajského soudu nespatřuje porušení ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak namítá stěžovatel, neboť ani tento soud pochybení namítaná stěžovatelem neshledal.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele o tom, že soud měl provést navrhované důkazy a neprovedl-li je, měl odůvodnit z jakých důvodů, což neučinil. Naopak krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil, proč nepovažuje návrhy na doplnění důkazního řízení za důvodné. Rovněž Nejvyšší správní soud vychází z toho, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně. Z těchto důvodů nebude Nejvyšší správní soud provádět dokazování navrhované stěžovatelem v kasační stížnosti, když navíc nutno podotknout, že důkazní návrhy jsou konkrétně formulované poprvé až v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, § 104 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele o tom, že rozsudek krajského soudu je zmatečný. Skutečnost, že nařízení vlády č. 253/1992 Sb., na něž soud odkázal v odůvodnění napadeného rozsudku, bylo novelizováno, a dále skutečnost, že krajský soud uváděl, že jde o zaměstnance úřadu, ačkoliv šlo o zaměstnance Města P., nemůže ovlivnit shora uvedené závěry Nejvyššího správního soudu týkající se otázek vyloučení pracovníků správního orgánu namítaných stěžovatelem a ve svých důsledcích nemůže tato skutečnost být způsobilá vyvolat úvahy o zmatečnosti rozsudku krajského soudu.

Nejvyšší správní soud se zřetelem ke shora uvedenému uzavírá, že neshledal v posuzované věci naplnění důvodů uvedených v kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Dospěl tedy k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že ádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel nebyl se svou kasační stížností úspěšný a žalovaný právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti neuplatňoval (§ 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s.)

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

V Brně dne 29. listopadu 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu

