



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobců: **a) Mgr. E. N. d. R., b) Ing. P. H., c) Ing. A. P., d) Pankrácká společnost, z. s.**, sídlem Hudečkova 1097/12, Praha 4, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) hlavní město Praha**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupené Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **II) Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost**, sídlem Sokolovská 42/217, Praha 9, zastoupené JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, **III) Občanské sdružení zelené Čechy**, sídlem Štúrova 34/1152, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2022, č. j. MD-32102/ 2021-130/61, o kasační stížnosti žalobců c) a d) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2023, č. j. 14 A 78/2022-410,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalobci a), b), c) a d) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobám zúčastněným na řízení I, II a III **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor pozemních komunikací a drah, jako speciální stavební úřad na úseku drah vydal dne 30. 6. 2021 stavební povolení pro veřejně prospěšnou

stavbu „Výstavba trasy I. D metra v Praze, provozní úsek Pankrác – Nové Dvory“ a stanovil podmínky pro provedení stavby. Žalovaný v odvolacím řízení částečně změnil podmínky stanovené správním orgánem prvního stupně, a to na základě změny závazných stanovisek dotčených orgánů, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu postoupil místně příslušnému Městskému soudu v Praze. Závěr o příslušnosti městského soudu potvrdil rozsudkem ze dne 11. 8. 2022, č. j. 4 As 144/2022-37, Nejvyšší správní soud, který zamítl kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení II) (Dopravní podnik hl. m. Prahy a.s.) proti usnesení o postoupení věci.

[3] Městský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[4] Městský soud se nejprve zabýval námitkou, že stavební povolení bylo vydáno vyloučeným správním orgánem.

[5] Zrekapituloval obsah rozhodnutí o námitce systémové podjatosti vznesené ve stavebním řízení žalobcem d) i rozhodnutí o rozkladu proti němu. Poukázal na novelu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, provedenou zákonem č. 176/2018 Sb. s účinností od 1. 11. 2018, která v § 14 odst. 2 správního řádu stanovila pravidlo, že vyloučena z projednávání věci není taková úřední osoba, u níž je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. I přes toto ustanovení však dle městského soudu nelze mít za nemožné, že při existenci dalších závažných skutečností by mohly být podjaté všechny úřední osoby, které by mohly vystupovat ve stavebním řízení.

[6] Dle žalobců měla podjatost označených úředních osob vyplývat z prokázaného mimořádně intenzivního zájmu politického vedení Magistrátu hl. m. Prahy na výsledku řízení a na urychlení začátku výstavby. Městský soud však konstatoval, že takto obecně pojaté podezření nemůže představovat skutečnost prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti všech označených úředních osob. Soud připomněl, že v daném případě již bylo pravomocně rozhodnuto o umístění stavby jako takové, v řízení o vydání stavebního povolení pak má mnohem větší prostor řešení konkrétních technických parametrů stavby, které vychází z odborných podkladových studií a jiných technických dokumentů. Žalobci neprokázali, ani netvrdili, že by na úřední osoby byl činěn ze strany vedení města tlak, aby rozhodovaly v rozporu s těmito odbornými (závaznými) stanovisky, či aby rozhodovaly na základě neúplné stavební dokumentace. Ani z obsahu spisu nic takového nevyplývá.

[7] K poukazu žalobců na rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 28. 12. 2020, kterým bylo rozhodnuto o podjatosti ředitele Magistrátu hl. m. Prahy v řízení o umístění stavby „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice-dálnice D1“, městský soud uvedl, že ministerstvo v dané věci posuzovalo podjatost podle právní úpravy platné do 30. 10. 2018. Významnou skutečností také je, že působnost Magistrátu hl. m. Prahy je v případě stavebního povolení pro stavbu metra stanovena zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách (§ 57 odst. 1). Nelze také pominout, že označeným rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj byla konstatována podjatost ředitele Magistrátu hl. m. Prahy, nikoliv všech úředních osob, které se mohly na rozhodování podílet. Soud souhlasil také s odkazem na strukturu aparátu Magistrátu hl. m. Prahy.

[8] Jestliže bylo ministrem dopravy v rozhodnutí o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí o námitce podjatosti ze dne 8. 12. 2021 poukazováno na specifičnost stavby

pokračování

s tím, že pro rozhodnutí ve věci stavebního povolení je zákonem o drahách dána výlučná příslušnost Magistrátu hl. m. Prahy a že příslušnost nelze delegovat na jiný stavební úřad, městský soud uvedl, že toto konstatování je správné ve vztahu k jiným obcím, kterým v přenesené působnosti nepřísluší vykonávat působnost speciálního stavebního úřadu na úseku drah [§ 57 odst. 2 písm. f) zákona o drahách].

[9] Městský soud tak dospěl k závěru, že námitka podjatosti vznesená žalobcem d) byla vypořádána v souladu s § 14 správního řádu a ve věci nerozhodoval vyloučený správní orgán. Soud závěrem uvedl, že se ztotožnil s důvody uvedenými v přezkoumávaných rozhodnutích a nepovažuje za účelné opakovat závěry správních orgánů obou stupňů.

[10] Dále se soud zabýval námitkou rozporu stavebního povolení s územním rozhodnutím. Žalobci tvrdili, že pilotová stěna na pozemku parc. č. X v k. ú. Krč podél domu v ul. K. č. p. X zakreslená v projektové dokumentaci ke stavebnímu povolení nebyla obsažena v územním rozhodnutí.

[11] Městský soud při posouzení námitky vycházel ze souhrnné technické zprávy obsažené v dokumentaci pro územní rozhodnutí (bod 6, část C.C.2) a odkázal také na závazné stanovisko Úřadu městské části Prahy 4 potvrzené závazným stanoviskem Magistrátu hlavního města Prahy, která posuzovala soulad projektové dokumentace ke stavebnímu povolení s územním rozhodnutím.

[12] Městský soud shledal, že pilotová stěna, která má být podle vydaného stavebního povolení budována na pozemku parc. č. X v k. ú. Krč, byla předmětem vydaného územního rozhodnutí a předložená projektová dokumentace pro stavební povolení je ve shodě s dokumentací pro územní rozhodnutí. Z dokumentace pro územní rozhodnutí je zřejmé, že v souvislosti se stavbou metra byly umísťovány i další související objekty za účelem zajištění nadzemní zástavby a že jedno takové opatření mělo být umístěno i u domu v K. ulici. Základovou konstrukci domu č. p. X bylo třeba zajistit před vlivem výstavby stanice Olbrachtova. Skutečnost, že v dokumentaci k územnímu rozhodnutí není pilotová stěna již konkretizována, neznamená, že nebyla územním rozhodnutím umístěna. Umístěna byla stavba jako celek, včetně objektů k zajištění nadzemní zástavby.

[13] Další žalobní námitka spočívala v tom, že stavba byla dle žalobců zahájena nezákonně před právní mocí stavebního povolení.

[14] Soud zrekapituloval, že předsedkyně žalobce d) podala dne 26. 10. 2021 podnět k prošetření, zda jsou dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalovaný tento podnět zaslal k prošetření stavebnímu úřadu. Stavební úřad provedl dne 17. 12. 2021 kontrolní prohlídku a zjistil, že nešlo o stavbu metra D, ale o geologický průzkum, který nepodléhá stavebnímu povolení. V protokolu ze dne 17. 12. 2021 je uvedeno, že při kontrole vyplynulo, že veškeré provedené a prováděné práce slouží vlastnímu geologickému průzkumu. O této skutečnosti stavební úřad zpravil žalovaného ve sdělení ze dne 2. 2. 2022, č. j. MHMP 190143/2022. Žalovaný vypořádal námitky žalobců odkazem na závěry sdělení.

[15] Městský soud uvedl, že žalovaný nebyl příslušný k zahájení řízení o odstranění stavby, protože postupoval dle § 42 správního řádu a podnět postoupil Magistrátu hl. m. Prahy. Skutečnost, že žalovaný použil sdělení magistrátu ze dne 2. 2. 2022 o výsledcích kontrolní prohlídky jako podklad pro vydání svého rozhodnutí, je dle soudu projevem

spolupráce v zájmu dobré správy. Žalovanému nelze vytknout, že nepojal důvodnou pochybnost ohledně skutkového stavu popsaného ve sdělení a neprovedl vlastní šetření na místě. Zpráva primátora hl. m. Prahy zveřejněná na Facebooku, kterou žalobci odůvodňovali podnět, může sice ve čtenáři vyvolat dojem, že práce na metru D již započaly, ale sama o sobě nezakládá důvodnou pochybnost ohledně povahy prací. Geologický průzkum nesměřuje bezprostředně ke stavbě; dle § 2 odst. 3 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, (dále jen „geologický zákon“) zahrnuje účelově zaměřené geologické práce, jimiž se zkoumá území v podrobnostech přesahujících geologický výzkum. Uskutečňuje se na základě objednatelem schváleného projektu geologických prací (§ 6 odst. 1 geologického zákona), který neschvaluje orgán veřejné správy ve správním či jiném řízení. Za tímto účelem byla umístěna dočasná zařízení stavenišť geologického průzkumu. Pokud by stavebník chtěl využít již hotové konstrukce ostění tunelu pro stavbu tunelů metra D, jednalo by se o novou investiční akci vyžadující povolení.

[16] Městský soud uzavřel, že žalovaný nepochybil, jestliže v odvolacím řízení neprovedl vlastní šetření, ale spokojil se s výsledky šetření stavebního úřadu uvedenými ve sdělení ze dne 2. 2. 2022. Vlastní stavba nezapočala před právní mocí stavebního povolení; jednalo se o geologický průzkum.

[17] Žalobci dále zpochybnili závazná stanoviska, na jejichž základě správní orgány rozhodovaly a namítali též porušení svých procesních práv v průběhu správního řízení. S ohledem na rozsah kasačních námitek však Nejvyšší správní soud část rozsudku městského soudu vypořádávající se s těmito námitkami nerekapituluje.

II. Kasační stížnost a další podání

[18] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci c) a d) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost.

[19] Stěžovatelé nesouhlasí s posouzením otázky umístění pilotové stěny u bytového domu v ulici K.. Rozsudek považují v této části za nesrozumitelný, nepřehledný a nepřezkoumatelný. Stěžovatelé citují bod 59 a 60 rozsudku městského soudu a namítají, že není zřejmé, zda se jedná o rekapitulaci či parafrázi stanovisek dotčených orgánů nebo o vlastní úvahy městského soudu.

[20] Závěry soudu v bodě 64 pak stěžovatelé napadají jako nesprávné. Z citace dokumentace pro územní rozhodnutí městský soud zjistil, že pilotová stěna byla vyjmenována jako jeden z možných způsobů zajištění zástavby; v bodě 64 na to navazuje tím, že vzal za zjištěné, že pilotová stěna není v dokumentaci nijak konkretizována, ale přesto (hned další větou v bodě 64) uvádí, že v této dokumentaci nekonkretizovaný objekt byl územním rozhodnutím umístěn. Městský soud však nevysvětlil, jak může být umístěn objekt, když není konkrétně uveden v dokumentaci, a není ani konkrétně popsán v územním rozhodnutí.

[21] Dále stěžovatelé namítají, že městský soud se nijak nevypořádal s žalobní argumentací uvedenou v replice ze dne 7. 2. 2023 odkazující na právní předpisy ohledně podrobnosti dokumentace k územnímu rozhodnutí, z nichž jasně vyplývá, že aby byla pilotová stěna umístěna, musela by být jasně a konkrétně uvedena v dokumentaci.

pokračování

[22] Dále stěžovatelé brojí proti posouzení námitky podjatosti. Žalobce d) v řízení o námitce podjatosti předložil celou řadu důkazů, zejména mediálních prohlášení radního pro dopravu a primátora vč. aktivit na sociálních sítích, tiskových zpráv hlavního města, mediálních ohlasů průběhu řízení atd. Stěžovatelé rovněž doložili zcela nestandardní nátlak politických představitelů hlavního města Prahy na účastníky řízení, kteří podali námitky do řízení - primátorem, resp. radním pro dopravu iniciovaná jednání s účastníky řízení za účelem jejich odrazení od uplatnění opravných prostředků kombinací slibů a zastrašování, pokusy o mediální dehonestaci pozdějších žalobců, vyhrožování předsedkyni žalobce D vyloučením ze zastupitelského klubu atd. Městský soud tyto doklady nijak nehodnotil ani je nezmínil. Není proto zřejmé, proč uvedené příklady mimořádného intenzivního zájmu považoval za jen „obecně pojaté podezření“, které neprokazuje riziko systémové podjatosti. Stěžovatelé tak považují rozsudek za nepřezkoumatelný. Stěžovatelé pokládají za absurdní požadavek městského soudu na tvrzení a prokázání tlaku z vedení města na úřední osoby, neboť takové důkazy nemohou mít k dispozici.

[23] Stěžovatelé poukazují na první rozhodnutí ministra dopravy o rozkladu ze dne 9. 6. 2021, který zrušil první rozhodnutí žalovaného o námitce podjatosti a věc vrátil k novému projednání. Toto rozhodnutí dle stěžovatelů zmizelo ze spisu, a to možná právě proto, že je v něm riziko podjatosti úředníků magistrátu uznáváno jako reálné.

[24] Stěžovatelé nesouhlasí s argumentací městského soudu, že o umístění stavby jako takové již bylo pravomocně rozhodnuto. Politický tlak na vydání stavebního povolení vyplývá dle stěžovatelů z toho, že je nezbytnou podmínkou pro legální provádění stavby.

[25] Dle stěžovatelů je nesprávná i úvaha, že Magistrát hlavního města Prahy nemůže být podjatý, neboť zákonodárce mu stanovil výlučnou působnost pro projednávání stavby metra. Předně se dle stěžovatelů jedná o domyšlení záměru zákonodárce, navíc zákon nevylučuje možnost atrakce, kterou by byla otázka podjatosti všech úředních osob magistrátu řešena.

[26] Uvedenou úvahou městský soud také odbyl poukaz na rozhodnutí týkající se podobně politicky exponované stavby pražského silničního okruhu (stavby 511 Běchovice-dálnice D1), a porušil tak princip rozhodování skutkově podobných případů bez důvodných rozdílů.

[27] Stěžovatelé nesouhlasí ani s posouzením námitky zahájení stavby před vydáním stavebního povolení. Namítají, že byla-li taková námitka vznesena v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení, nelze ji z odvolacího řízení zcela vyjmout. Takovým postupem jsou dotčena procesní práva účastníků odvolacího řízení, kteří se nemohli účastnit místního šetření (kontrolní prohlídky) týkající se prošetření jejich námitky. Běžící proces kontroly, zda bylo se stavbou započato, nesuspenduje povinnost odvolacího orgánu zjistit stav věci, který respektuje práva účastníků řízení. Skutečnost, že se účastníci mohli *ex post* vyjádřit k zápisu z ohledání, vadu nijak neodstraňuje, neboť se jedná o reprodukované skutečnosti. Stěžovatelé se domnívají, že žalovaný a magistrát měli zájem na neúčasti účastníků právě proto, že nechtěli, aby viděli rozestavěnou stavbu.

[28] Výpovědní hodnota „kontrolního zjištění“ je pro nedůvěryhodnost a nekonkrétnost popisované stavby dle stěžovatelů velmi nízká. Není tedy zřejmé, jaký rozsah stavby metra byl proveden. Městský soud si nevyžádal projekt geologických prací k provedení jako důkaz, a nelze tedy ani ověřit, že provedení prací odpovídá projektu geologických prací.

[29] Pokud by žalovaný v odvolacím řízení zjistil, že stavba byla zahájena, má ukončit řízení o povolení a pak věc předat příslušnému stavebnímu úřadu k zahájení řízení o odstranění.

[30] **Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti** předeslal, že stěžovatelé v zásadě opakuji argumenty z odvolání a žaloby. Odůvodnění rozsudku městského soudu ve vztahu k umístění pilotové stěny je dle žalovaného srozumitelné a jasné. Nelze klást přepjaté či nereálné požadavky na konkretizaci umístování (zde) pilotové stěny v rámci příslušné fáze stavebního, resp. územního řízení. Žalovaný k tomu v řízení před městským soudem uvedl, že takováto představa stěžovatelů, aby v dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby byly popsány do detailu technické parametry přechodných zajišťovacích opatření, které se navíc blíže specifikují až v závislosti na později zvoleném konkrétním technologickém postupu výstavby, je iluzorní. Městský soud žalobní námitku vypořádal, stěžovateli zmiňovaná replika neobsahovala novou argumentaci.

[31] Také ve vztahu k námitce podjatosti považuje žalovaný rozhodnutí městského soudu za přezkoumatelné a správné. Stěžovatelé přehlížejí pokračování řízení o námitce po zrušení prvního rozhodnutí ministrem dopravy, v němž byla námitka shledána nedůvodnou a toto rozhodnutí bylo ministrem dopravy následně potvrzeno. Všechna rozhodnutí se ve správním spise nachází.

[32] K námitce zahájení stavby před vydáním stavebního povolení žalovaný uvádí, že není orgánem příslušným k prošetřování podnětů k zahájení řízení o odstranění nepovolených staveb. Podněty proto v souladu s platnou právní úpravou postoupil příslušnému stavebnímu úřadu. Nespokojenost stěžovatelů se závěry sdělení stavebního úřadu, který prověřoval jejich podnět, nemůže být důvodem k tomu, aby se domáhali u žalovaného (bez zřejmého právního základu s pouhým odkazem na právě vedené odvolací správní řízení) opětovného provedení šetření.

[33] **Osoba zúčastněná na řízení II** se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Nepovažuje jej za nesrozumitelný ani nepřezkoumatelný. K námitce neumístění pilotové stěny uvádí, že zakreslení i popis stavebního objektu I.D 13-14 *Zajištění povrchové výstavby* v dokumentaci k územnímu rozhodnutí odpovídá požadavkům právních předpisů (vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Účelem územního řízení není posuzování podrobné technické specifikace stavebního záměru. S ohledem na účel stavebního objektu I.D 13-14, který slouží jako opatření pro omezení poklesů základů budov v poklesové zóně ražené stanice Olbrachtova, by ani ve stupni dokumentace pro územní řízení nebylo možné navrhnout již konkrétní technické provedení objektu. Přesnější vlivy provádění stavby na statiku okolních budov lze totiž určit až na základě statických výpočtů díla, které se dle vyhlášky č. 146/2008 Sb., ve znění účinném od 14. 5. 2008 do 30. 11. 2018, zpracovávaly až v dokumentaci pro vydání stavebního povolení. V závislosti na výsledcích statických výpočtů a posouzení vlivů je teprve možné zvolit konkrétní podobu konstrukcí, jež mají před těmito vlivy výstavby chránit okolní budovy. Absence detailního popisu konkrétního technického řešení umístovaného stavebního objektu nezpůsobuje, že by k umístění tohoto objektu územním rozhodnutím nedošlo.

[34] K námitce zahájení stavby před nabytím stavebního povolení OZNŘ II konstatuje, že žalovanému jakožto odbornému orgánu, který disponuje znalostí právních předpisů (že k provádění geologického průzkumu není zapotřebí povolení orgánu veřejné správy) a určitých skutečností ze své úřední činnosti (že geologický průzkum je běžnou součástí

pokračování

staveb velkých podzemních děl a probíhá mimo jiné i formou ražení průzkumných šachet), nevznikly žádné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, na jejichž základě by musel sám provádět šetření na místě samém.

[35] Ke kasační stížnosti se vyjádřila i **osoba zúčastněná na řízení I**. Rozsudek městského soudu považuje ve všech částech za přezkoumatelný a zcela se s jeho závěry ztotožňuje. Pilotová stěna byla součástí předchozího územního rozhodnutí. Dle osoby zúčastněné na řízení I je nutno zohlednit povahu této stěny, která jako přechodné zajišťovací opatření nemohla být v rámci územního řízení detailně technicky konkretizována. Taktéž námitku týkající se podjatosti vyhodnotil městský soud dle osoby zúčastněné na řízení I správně. Předmět řízení je pojmovým znakem obecné podjatosti (§ 14 odst. 1 správního řádu – poměr k věci), městskému soudu tedy nelze vytýkat, že jej zohlednil. Jisté riziko podjatosti může být za stejných či obdobných okolností zvýšené například při rozhodování o samotném umístění stavby, zatímco v navazujícím řízení o vydání stavebního povolení stejné či obdobné skutečnosti nemohou vést k překročení kritické míry takového rizika (jakkoliv v daném případě nebyly vůbec dány důvody podjatosti). Osoba zúčastněná na řízení I dále uvádí, že zákonodárce zjevně záměrně v § 57 odst. 1 zákona o drahách stanovil pro výstavbu metra výlučnou příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy. Navzdory tomu, že taková stavba bude mít zásadní význam prakticky vždy, zákonodárce nepředpokládal systematické rozhodování jinými správními orgány z důvodu podjatosti, která by měla být dovozována od významu stavby. Pokud by byla přijata žalobní argumentace, znamenalo by to, že o výstavbě metra na území hl. m. Prahy by pak prakticky v žádném případě nemohl z důvodu podjatosti rozhodovat správní orgán, jemuž byla zákonem výlučná příslušnost k rozhodování těchto věcí svěřena, tedy prakticky popření tohoto ustanovení. Správní řád nepředpokládá možnost atrakce z důvodu podjatosti. Ta je dle § 131 odst. 4 správního řádu řešena delegací, přičemž v daném případě nebylo jiného věcně příslušného orgánu, na který by projednávání a rozhodnutí věci bylo možno delegovat. K argumentaci rozhodnutím o vyloučení ředitele magistrátu ve věci stavby pražského silničního okruhu osoba zúčastněná na řízení I uvádí, že se nejednalo o skutkově podobný případ. Taktéž ve vztahu k námitce zahájení stavby před nabytím právní moci stavebního povolení se osoba zúčastněná na řízení I ztotožnila se závěry městského soudu.

[36] Ke kasační stížnosti zaslala vyjádření také **osoba zúčastněná na řízení III**, která nesouhlasí s rozsudkem městského soudu zejména proto, že soud nechrání práva obyvatel Prahy 4. Metro by se mohlo stavět tak, aby se nekácela zeleň. Osoba zúčastněná na řízení III dále namítla podjatost předsedy rozhodujícího senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, a to s odkazem na jeho příbuzenský vztah s Jiřím Dienstbierem, který je aktivním komunálním politikem v Praze a působí jako advokát v advokátní kanceláři Hlaváček & Krampera s. r. o., jež mimo jiné poskytuje právní služby hlavnímu městu Praze ve věcech dopravních staveb a developerských projektů.

[37] **Osoba zúčastněná na řízení II** doplnila svoje vyjádření podáním, v němž se vyjádřila ke kasační námitce vadného posouzení námitky podjatosti. V jejím hodnocení se ztotožňuje s městským soudem. Odkazuje na rozsudky ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 28/2009-115 a ze dne 2. 3. 2017, č. j. 4 As 219/2016-37, týkající se posuzování vyjádření komunálních politiků a mediálních ohlasů u významných staveb. Dále uvádí, že na posuzované riziko podjatosti je třeba hledět také prizmatem zásady jednotnosti správního řízení. Odkazuje na rozsudek ze dne 22. 3. 2015, č. j. 5 As 28/2009-115, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že skutečnost, že bylo od

počátku zřejmé, že odvolacím orgánem je Ministerstvo dopravy, snižuje systémové riziko podjatosti pracovníků Magistrátu hl. m. Prahy. Osoba zúčastněná také poukazuje na novelu § 14 správního řádu účinnou od 1. 11. 2018. Má za to, že na jejím základě nelze dovozovat systémovou podjatost, jak to činí stěžovatelé. Odkazuje na důvodovou zprávu k novele a tvrdí, že důvodem pro vyloučení osoby z rozhodování nemůže být existence pracovního, služebního nebo jiného poměru úřední osoby a pouze teoretický potenciál skrze tento poměr ovlivnit její postup v řízení, ale pouze konkrétní skutečnosti svědčící o působení (nátlaku) na nezávislost rozhodování úřední osoby. Lze si však představit i situaci, kdy by tímto způsobem mohly být vyloučeny všechny úřední osoby správního orgánu. V posuzovaném případě nic nenasvědčuje tomu, že by na úřední osoby byl činěn jakýkoliv nátlak, závěr městského soudu o obecně pojatém podezření je proto správný. Jde přitom k tíži stěžovatelů, že svoje podezření na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti nekonkretizovali a omezili se na obecné proklamace.

[38] V dalším vyjádření ze dne 11. 7. 2023 se **osoba zúčastněná na řízení II** ztotožňuje s vyjádřením žalovaného, že stěžovatelé v zásadě toliko opakují tvrzení, která již zazněla v odvolacím správním řízení a v řízení před městským soudem, aniž by polemizovali se závěry městského soudu k těmto otázkám. Nespokojenost s posouzením námitek městským soudem zaobalují do námitek nepřezkoumatelnosti rozsudku. Osoba zúčastněná na řízení II je přesvědčena, že rozsudek městského soudu touto vadou v žádné své části netrpí. K námitce týkající se zahájení stavebních prací před nabytím právní moci stavebního povolení dále poukazuje na skutečnost, že městský soud řádně a přiléhavě odůvodnil zamítnutí návrhu na provedení důkazu projektem geologických prací. Považoval jej za nadbytečný, neboť měl skutkový stav za dostatečně zjištěný na základě sdělení Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 2. 2. 2022 a především z protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 17. 12. 2021. Nadto osoba zúčastněná dodává, že projekt geologických prací není způsobitelný prokázat, jaké činnosti byly či nebyly v daném čase na daném místě realizovány.

[39] V podání ze dne 27. 7. 2023 **osoba zúčastněná na řízení II** shrnula všechna svoje dosavadní vyjádření ke všem sporným otázkám v nynější věci. S ohledem na absenci nových tvrzení Nejvyšší správní soud toto vyjádření již nezasílal na vědomí účastníkům a osobám zúčastněným na řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[40] Nejvyšší správní soud předesílá, že o námitce podjatosti vznesené osobou zúčastněnou na řízení III proti soudci Filipu Dienstbierovi rozhodl dle § 8 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) jiný senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 29. 6. 2023, č. j. Nao 106/2023-106, tak, že soudce Filip Dienstbier není vyloučen z projednávání a rozhodnutí věci.

[41] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[42] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[43] Pro přehlednost Nejvyšší správní soud uvádí, že se bude nejprve zabývat námitkou podjatosti (část III. A), následně námitkou rozporu stavebního povolení s územním rozhodnutím (část III. B) a závěrem námitkou zahájení stavebních prací bez pravomocného stavebního povolení (část III.C).

III. A Podjatost

[44] První spornou otázkou je posouzení námitky systémové podjatosti úředníků Magistrátu hlavního města Prahy.

[45] Dle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[46] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k tomuto ustanovení (viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí) vysvětlil, že u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny, existuje tzv. „systémové riziko podjatosti“. To je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby.

[47] Rozšířený senát měl za to, že systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika.

[48] Důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu je tedy dle rozšířeného senátu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Takovými okolnostmi mohou být *„například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu“* (bod 63 usnesení rozšířeného senátu).

[49] V rámci vysvětlení pojmu systémové podjatosti je nutno dodat, že tímto pojmem označuje judikatura Nejvyššího správního soudu pouze situace, kdy je obsahem námitky podjatost úředních osob právě z důvodu jejich ekonomické závislosti způsobené zaměstnaneckým, služebním či obdobným poměrem k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny, nikoliv jakoukoliv námitku podjatosti týkající se všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede správní řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, čj. 9 As 70/2019-34).

[50] S účinností od 1. 11. 2018 byl správní řád novelizován zákonem č. 176/2018 Sb. a byl do něj nově vtělen § 14 odst. 2, který stanoví, že *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.*

[51] Především, městský soud správně vyšel z toho, že ani § 14 odst. 2 správního řádu nebrání aplikaci výše citovaných závěrů rozšířeného senátu k tzv. systémové podjatosti, posiluje však důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob. Rovněž správní orgány rozhodující v nynější věci o námitce podjatosti uvedenou novelu správního řádu nevnímaly jako zrušení institutu systémové podjatosti. Naopak i po této novele odkazovaly na závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 – 119 a v něm vyložená kritéria při posuzování námitky aplikovaly. Tento přístup ostatně již dříve uplatnil i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, body 45 a 46).

[52] Je třeba připustit, že samotný text § 14 odst. 2 správního řádu není jednoznačný a je možno jej vykládat dvěma způsoby. Buď jako potvrzení závěrů rozšířeného senátu, které stojí na premise, že samotný zaměstnanecký či obdobný poměr k subjektu, o jehož právech či zájmech je rozhodováno, nezakládá sám o sobě důvod pro vyloučení z rozhodování pro podjatost, ale vytváří tzv. systémové riziko, které ve spojení s dalšími relevantními skutečnostmi může vyústit ve vyloučení úředních osob pro podjatost, nebo jako snahu o popření těchto judikатурních závěrů.

[53] Z důvodové zprávy k provedené novele (sněmovní tisk č. 54, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2017-2021, VIII. volební období) vyplývá, že *„navrhovaná právní úprava se snaží reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně“*. Důvodová zpráva dále dovozuje, že pokud existence služebního poměru nebo pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu úřední osoby, která o věci rozhoduje, ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, jichž se rozhodovaná věc dotýká, není důvodem systémové podjatosti, *„nemůže být (vzhledem k logickému argumentu a maiori ad minus) překročena kritická míra systémového rizika podjatosti ani přistoupením další skutečnosti, která by jinak (neplatila-li by výchozí podmínka) mohla být důvodem systémové podjatosti. Jinými slovy řečeno, splnění této výchozí podmínky vylučuje, aby další skutečnosti (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení), které přímo nebo nepřímo souvisejí s existencí daného vztahu úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, byly důvodem systémové podjatosti. Výše uvedené nevylučuje individuální posouzení podjatosti v souladu s důvody uvedenými v § 14 odst. 1 správního řádu.“*

[54] Takto přísně pojatý výklad § 14 odst. 2 správního řádu by však dle Nejvyššího správního soudu ve svém důsledku vedl k absurdnímu závěru o nemožnosti vyloučit úřední

pokračování

osobu v zaměstnaneckém poměru rozhodující ve věci, jež se dotýká státu či územního samosprávného celku v pozici jejího zaměstnavatele, a to i při existenci okolností, které by jinak dle § 14 odst. 1 správního řádu byly bez dalšího zjevně důvodem pro konstatování pochybnosti o její nepodjatosti.

[55] Pokud by totiž ve smyslu důvodové zprávy neměl být služební či pracovní poměr ani ve spojení s dalšími okolnostmi k němu přistupujícími relevantním kritériem při posuzování podjatosti úřední osoby, nebylo by možno shledat podjatost ani v případech prokázaného ovlivňování úřední osoby v podobě například finanční motivace, ať už pozitivní (odměnou či jejím příslibem) či negativní (pohrůžkou snížení osobního ohodnocení, nevyplacením odměn apod.) či jakýmkoliv jiným způsobem, který by se promítal do pracovního či služebního poměru úředních osob (rozvržením pracovní doby, schvalováním dovolené, přidělováním práce či změnou její organizace, ztrátou jiných pracovních benefitů jako například možnost práce z domova atp.). Tyto okolnosti jsou však svojí povahou nerozlučně spjatý se služebním poměrem nebo pracovním či obdobným vztahem způsobujícím ekonomickou závislost úřední osoby na státu nebo územním samosprávném celku.

[56] Takový výklad by znamenal, že by ve správním řízení mohly rozhodovat i úřední osoby, u nichž lze na základě konkrétních skutečností pochybovat o jejich nestrannosti v dané věci, a tedy popření jedné ze základních zásad správního řízení (§ 7 správního řádu).

[57] Před subjektivně historickým výkladem je proto třeba upřednostnit výklad systematický, který novelizované ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu umožní aplikovat jako integrální součást celé právní úpravy. Východiskem pro tento výklad jsou i nadále závěry rozšířeného senátu vyslovené ve věci sp. zn. 1 As 89/2010. Služební či pracovní vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení úřední osoby ve věci, v níž má stát či územní samosprávní celek svůj vlastní zájem. K tomu musí přistoupit další okolnosti svědčící tomu, že takový zájem může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na státu či územním samosprávném celku. Provedenou novelu správního řádu je pak třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti.

[58] V projednávané věci stěžovatelé v první řadě namítají, že městský soud nevyhodnotil jimi uváděné důvody systémové podjatosti úředníků Magistrátu hlavního města Prahy a doklady, které k nim předkládali, a konstatoval, že se jedná o obecně pojaté podezření.

[59] Dle stěžovatelů měla podjatost označených úředních osob vyplývat z prokázaného mimořádně intenzivního zájmu politického vedení Magistrátu hl. m. Prahy na výsledku řízení a na urychlení začátku výstavby. Městský soud však konstatoval, že takto obecně pojaté podezření nemůže představovat skutečnost prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti všech označených úředních osob. Soud připomněl, že v daném případě již bylo pravomocně rozhodnuto o umístění stavby, v řízení o vydání stavebního povolení pak má mnohem větší prostor řešení konkrétních technických parametrů stavby, které vychází z odborných podkladových studií a jiných technických dokumentů. Stěžovatelé neprokázali, ani netvrdili, že by na úřední osoby byl činěn ze strany vedení města tlak, aby rozhodovaly v rozporu s těmito odbornými (závaznými) stanovisky či na základě neúplné stavební dokumentace. Ani z obsahu spisu nic takového nevyplývá.

[60] K tomu musí Nejvyšší správní soud zdůraznit, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou a městský soud byl vázán žalobními námitkami tak, jak je stěžovatelé formulovali (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

[61] Stěžovatelé ve správním řízení dokládali články a jiná veřejná vyjádření primátora Hříba a náměstka pro dopravu Scheinherra týkající se metra D, která podle nich svědčí o eminentním zájmu politického vedení města na výsledku řízení. Správní orgány na tyto podklady reagovaly v rozhodnutích o námitkách. V žalobě stěžovatelé tyto závěry konkrétně nezpochybňovali, pouze obecně namítali, že správní orgány bagatelizovaly jimi předložené materiály a nedovodily z nich systémovou podjatost. Konkrétní žalobní námitky se soustředily na jiné části odůvodnění rozhodnutí o námitkách (význam úpravy působnosti v zákoně o drahách a paralelu s rozhodnutím v jiné věci).

[62] Městskému soudu proto nelze vytknout, že nepřezkoumával závěry správních orgánů týkající se mediálních vyjádření a namísto toho se soustředil na vypořádání konkrétních námitek, které stěžovatelé podrobně odůvodňovali. V žalobě stěžovatelé nevznášeli žádné konkrétní podezření, na jehož základě by měl městský soud dospět k závěru o systémové podjatosti úředníků magistrátu na základě zásadního zájmu politického vedení města na výsledku řízení. Nejvyšší správní soud proto neshledal rozsudek městského soudu v této části nepřezkoumatelným.

[63] Obecně lze také dodat, že Nejvyšší správní soud již v řadě dřívějších případů konstatoval, že veřejná vystoupení politiků jsou v případě místně důležitých či kontroverzních staveb běžným jevem a korelují s podstatou politiky jako správy věcí veřejných; jakákoliv politická vyjádření nelze automaticky považovat za důvod podjatosti úředníků vystupujících v zaměstnaneckém či obdobném poměru vůči korporaci, kterou tito političtí představitelé zastupují (viz např. rozsudek ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 302/2018-55 či ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 As 219/2016-35). Zároveň však dodal, že je v zájmu politických představitelů vyjadřovat se z hlediska probíhajících řízení uměřeně tak, aby nevzbudili pochybnosti o možném zasahování politického vedení samospráv či státu do těchto řízení (rozsudek ze dne 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS).

[64] Stěžovatelé tvrdili, že ve správním spise chybí rozhodnutí ministra dopravy ze dne 9. 6. 2021 o rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva dopravy o vznesené námitce podjatosti ve stavebním řízení, kterým bylo rozhodnutí ministerstva zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Toto tvrzení ovšem není pravdivé. Nejvyšší správní soud ověřil, že rozhodnutí je součástí spisu správního orgánu I. stupně (číslo dokumentu 190). Nadto nové rozhodnutí ministerstva o námitce podjatosti všech úředních osob Magistrátu hlavního města Prahy na toto rozhodnutí korektně odkazuje a reflektuje jím vytýkané nedostatky.

[65] Stěžovatelé dále nesouhlasí s úvahou, že Magistrát hlavního města Prahy nemůže být podjatý, neboť zákonodárce mu v zákoně o drahách stanovil výlučnou působnost pro projednávání stavby metra. Takový závěr však městský soud neučinil.

[66] K otázce působnosti Magistrátu hlavního města Prahy jakožto speciálního stavebního úřadu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Věcná příslušnost speciálních stavebních úřadů ve věcech drah [§ 15 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] je rozdělena mezi Magistrát hlavního města Prahy a Drážní úřad (§ 54 odst. 1 a 2 ve spojení s § 57 odst. 1 a 2 zákona o drahách). Magistrát ji vykonává ve věcech tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální dráhy, která se nachází na území Prahy, Drážní úřad pak ve věcech dráhy tramvajové,

pokračování

trolejbusové, lanové a speciální nacházející se na ostatním území ČR a také ve věcech železničních drah, a to i na území hlavního města Prahy (§ 57 odst. 3 zákona o drahách). Nejedná se tak o výlučnou věcnou příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy, jak tvrdí ve svém vyjádření například osoba zúčastněná na řízení I.

[67] Úvaha, zda zákonem o drahách stanovená příslušnost Magistrátu hlavního města Prahy k rozhodnutí jako speciálního stavebního úřadu ve věci dráhy tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální vylučuje systémovou podjatost těchto úředníků, by byla namísto pouze v případě, pokud by se jednalo o jediný správní orgán věcně příslušný k takovému rozhodnutí a nebyl by jiný správní orgán, který by mohl o věci rozhodnout. To však není nynější případ. Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě vyloučení všech úředních osob Magistrátu hlavního města Prahy pro podjatost by nadřízený správní orgán (Ministerstvo dopravy) postupem dle § 131 odst. 4 správního řádu (předvídaným v § 14 odst. 5 správního řádu) pověřil projednáním a rozhodnutím ve věci právě Dražní úřad. Jednalo by se pouze o změnu místní, nikoliv věcné příslušnosti správního orgánu.

[68] Městský soud správně konstatoval, že delegaci není možné provést na jiný stavební úřad ostatních obcí, které působnost speciálního stavebního úřadu podle zákona o drahách nevykonávají. Netvrdil však, že by byla Magistrátu hlavního města Prahy dána výlučná věcná příslušnost k rozhodování ve věcech stavby speciální dráhy, a tedy že by výkon státní správy nebylo možno vůbec delegovat, jak v kasační stížnosti uvádějí stěžovatelé.

[69] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že nelze přisvědčit ani argumentu osoby zúčastněné na řízení I, že v případě povolování staveb metra bude Magistrát hl. m. Prahy v případě přijetí argumentace stěžovatelů podjatý z podstaty věci vždy, a dojde tak k vyprázdnění pravomoci svěřené mu zákonem o drahách. Takový pohled na věc je však příliš paušalizující. Magistrát jako speciální stavební úřad na úseku drah je obecně příslušný k rozhodování o všech žádostech o stavební povolení týkající se speciální dráhy (metra). Nelze, mimo jiné, rozumně předpokládat, že například oprava stanice metra, její modernizace a podobně, se svým významem a pozorností, která jí je věnována, vyrovná projektu zcela nové trasy metra. Závěr o naplnění hledisek systémové podjatosti může být skutečně učiněn pouze tam, kde přistoupí další relevantní skutečnosti a jsou také, přinejmenším v řízení před správními soudy, včas a řádně namítány. V této souvislosti nutno dodat, že významností stavby jako samostatnou indicií systémové podjatosti stěžovatelé ani neargumentovali.

[70] Stěžovatelé městskému soudu dále vytýkají, že porušil princip rozhodování skutkově podobných případů bez důvodných rozdílů, neboť nepřihlédl dle jejich názoru k obdobnému případu, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodlo o vyloučení ředitele Magistrátu hlavního města Prahy ve věci stavby pražského silničního okruhu, a porušil tak zásadu rozhodování obdobných otázek obdobně. Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Městský soud ve svém rozsudku (bod 43) vysvětlil, z jakých důvodů nepovažoval situace za obdobné, a neposoudil proto věc stejně jako v namítaném rozhodnutí týkajícím stavby části pražského silničního okruhu. Jedním z argumentů bylo právě stanovení působnosti magistrátu zákonem o drahách, ke kterému se Nejvyšší správní soud vyjádřil výše. Ostatní důvody, které městský soud na podporu svého závěru o nesrovnatelnosti obou situací snesl, stěžovatelé v kasační stížnosti nerozporují. Nejvyšší správní soud proto ani z tohoto důvodu neshledal důvod ke kasačnímu zásahu.

[71] Stejně tak městský soud nepochybil, když při hodnocení námitky podjatosti přihlédl k charakteru řízení. Jakkoliv je třeba obecně souhlasit se stěžovateli, že nežádoucí ovlivňování úředních osob může zpochybnit zákonnost kteréhokoliv rozhodnutí nezbytného pro uskutečnění dotčeného záměru, intenzita takového rizika nebude nutně ve všech takových řízeních stejná (srov. např. rozsudek ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152, bod 32). Rozsudek městského soudu s těmito závěry není v rozporu. To obdobně platí i o otázce míry „odstupu“ rozhodujících úředníků od politického vedení města, jinými slovy, institucionálním uspořádání územního samosprávného celku a jeho velikosti (viz již uváděné usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 – 119, bod 66).

[72] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud se řádně vypořádal s uplatněnými námitkami týkajícími se podjatosti úředníků Magistrátu hlavního města Prahy a kasační soud shledal jeho závěry zákonnými.

III. B Rozpor stavebního povolení s územním rozhodnutím

[73] Stěžovatelé v souvislosti s touto námitkou především vytýkají městskému soudu nesrozumitelnost a nepřehlednost jeho úvah týkajících se umístění pilotové stěny.

[74] Nejvyšší správní soud se s nimi v tomto hodnocení neztotožňuje. Z rozsudku městského soudu je zřejmé, že v bodě 59 soud rekapituluje obsah závazného stanoviska Magistrátu hl. m. Prahy, kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko Úřadu městské části Praha 4 týkající se ověření dodržení podmínek územního rozhodnutí o umístění stavby dle § 15 stavebního zákona. Na to městský soud navazuje v bodech 60 až 63 uvedením relevantní právní úpravy (zejména právě § 15 stavebního zákona) a v bodě 64 pak vlastním hodnocením žalobní námitky, což je zjevné z uvození odstavce formulací „*na základě shora uvedených skutečností má soud za dostatečně prokázané ...*“. Tato skutečnost byla ostatně zřejmá i stěžovatelům, kteří se závěry městského soudu vyslovenými v odstavci 64 rozsudku v kasační stížnosti polemizují.

[75] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem městského soudu, který uvedl, že pilotová stěna, která je předmětem stavebního povolení, je ve shodě s dokumentací pro územní rozhodnutí přesto, že není v dokumentaci k územnímu rozhodnutí konkretizována.

[76] Dle § 79 odst. 1 věta první stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*

[77] Nejvyšší správní soud neshledal námitku stěžovatelů důvodnou. Městský soud popsal, jakým způsobem je v dokumentaci pro územní rozhodnutí zakreslen a popsán stavební objekt I.D 13-14, jehož součástí je stavba zajištění povrchové zástavby. Zajištění je řešeno podzemními konstrukcemi (clonami z pilotových stěn, mikropilotami, roznášecími prahy), injektážemi a jinými opatřeními pro omezení poklesů základů budov v poklesové zóně stanice. Z dokumentace k územnímu rozhodnutí, jak ji popsal městský soud, tedy bez pochybností vyplývá, že na pozemku p. č. X v k. ú Krč (podél domu v ul. K. č. p. X-X) má být umístěno opatření k zajištění zástavby. Skutečnost, že v územním rozhodnutí (resp. v dokumentaci k němu) není konkretizováno, jakým technickým způsobem bude toto opatření provedeno, neznamená, že by stavba zajištění povrchové zástavby nebyla umístěna.

pokračování

Požadavky na obsah územního rozhodnutí jsou uvedeny v § 79 odst. 1 stavebního zákona a dále konkretizovány v § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Ten mimo náležitostí uvedených již v § 79 stavebního zákona dále stanoví, že rozhodnutí obsahuje *katastrální území a parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje, umístění stavby na pozemku, zejména minimální vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, určení prostorového řešení stavby, zejména půdorysnou velikost, maximální výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě a vymezení území dotčeného vlivy stavby.*

[78] Při posuzování míry podrobnosti dokumentace k územnímu rozhodnutí lze vyjít ze skutečnosti, že povolování staveb probíhá v určitých fázích a každá fáze má vlastní smysl a účel. K odlišnosti účelu územního a stavebního řízení lze odkázat na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008-81, ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127, ze dne 19. 6. 2013, č. j. 4 As 7/2013-30, či ze dne 9. 4. 2014, č. j. 10 As 29/2014-65). Účelem územního řízení je posouzení, zda je záměr v souladu s požadavky stavebního zákona a dalších prováděcích předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, požadavky na napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a požadavky zvláštních předpisů a závazných stanovisek, případně rozhodnutí, dotčených orgánů (§ 90 stavebního zákona). Účelem stanovisek dotčených orgánů je posouzení záměru z hlediska souladu s veřejnými zájmy chráněnými jednotlivými dotčenými orgány, mezi nimi také posouzení souladu s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, které zpravidla provádí orgán územního plánování. Jedná se tedy zejména o posouzení záměru z hlediska přípustnosti jeho umístění v dané lokalitě a z hlediska jeho vlivu na okolí.

[79] Konkrétní technické řešení části stavby v podrobnostech, v jakých je požadují stěžovatelé, není s ohledem na výše vymezený účel územního řízení nutno v dokumentaci pro územní rozhodnutí požadovat a takový požadavek nevyplývá ani z vyhlášky č. 503/2006 Sb., kterou soud výše citoval. S ohledem na okruh otázek, který se v územním řízení řeší, je totiž konkrétní způsob, jakým bude zástavba zajištěna, irelevantní. Městský soud na základě studia relevantní části dokumentace k územnímu rozhodnutí správně dospěl k závěru, že dostatečně jasné konkretizuje, že zástavba bude zajištěna podzemními konstrukcemi, i místo, kde mají být tyto konstrukce umístěny. Pokud stěžovatelé nesouhlasili s umístěním samotné stavby pro zajištění zástavby při objektu na ulici K., mohli proti němu brojit v průběhu územního řízení. Pokud by bylo cílem stěžovatelů dosáhnout jiného řešení zajištění zástavby než pomocí pilotové stěny, mohli tuto námitku vznést právě v rámci stavebního řízení, v němž bylo toto řešení zvoleno. Žádnou takovou námitku však stěžovatelé nevznášejí a omezují se na opakování jediného argumentu nedostatečné konkretizace pilotové stěny v územním rozhodnutí. Tomu však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

III. C Provádění stavby před vydáním stavebního povolení

[80] Stěžovatelé dále namítají, že žalovaný byl k jejich námitce povinen zjistit skutkový stav týkající se možného zahájení stavby metra D před vydáním, resp. nabytím právní moci stavebního povolení.

[81] V této části kasační stížnosti je nutno přisvědčit žalovanému a osobě zúčastněné na řízení II ohledně nedostatku argumentace brojící proti posouzení věci městským soudem.

Stěžovatelé v kasační stížnosti prakticky nereagují na závěry městského soudu, pouze opakuji svoje důvody, které je vedou k přesvědčení, že žalovaný nepostupoval správně.

[82] Městský soud k této námitce uvedl, že žalovaný nepochybil, když podnět k prošetření, zda jsou dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona, postoupil příslušnému stavebnímu úřadu a když na základě podnětu nepojal důvodnou pochybnost ohledně skutkového stavu popsaného ve sdělení tohoto stavebního úřadu po provedené kontrolní prohlídce. Zpráva primátora hl. m. Prahy zveřejněná na sociálních sítích, kterou žalobci podnět odůvodňovali, může sice vyvolat dojem, že práce na metru D již započaly, ale sama o sobě podle městského soudu nezakládá důvodnou pochybnost ohledně povahy prováděných prací.

[83] Nejvyšší správní soud obecně předepisuje, že otázka, zda bylo provádění povolené stavby zahájeno předtím, než stavebník získal pravomocné stavební povolení, je otázkou zásadní. Ustálená správní praxe, doktrína i judikatura Nejvyššího správního soudu totiž stojí na premise, že stavební povolení lze vydat pouze k dosud nezahájené stavbě. Je-li stavba zahájena, jedná se o stavbu prováděnou bez pravomocného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, o které již nelze rozhodovat ve stavebním řízení, nýbrž pouze v řízení o odstranění stavby, resp. řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 stavebního zákona. Pokud by stavba skutečně byla zahájena, řízení o stavebním povolení by se stalo bezpředmětným a bylo by třeba je zastavit (rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2011, č. j. 7 As 92/2011-93, 27. 9. 2017, č. j. 8 As 9/2016-60, či ze dne 22. 2. 2018, 7 As 70/2017-29, totožně PRŮCHA P., GREGOROVÁ, J., a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, Cit. dle ASPI, § 115). Vznikne-li proto správnímu orgánu důvodná pochybnost, že by v jím rozhodované věci tato podmínka nemusela být naplněna, je povinen z úřední povinnosti zjistit skutkový stav týkající se dané podmínky, a to i bez námitek.

[84] Je proto obecně správná námitka stěžovatelů, že postoupení podnětu stavebnímu úřadu příslušnému k výkonu stavebního dozoru nezabývá žalovaného povinností, aby tuto otázku, je-li o ní důvodná pochybnost, pro účely jím vedeného řízení prošetřil, a to při dodržení práv účastníků řízení. Bylo tak zcela na místě hodnotit, zda žalovanému taková pochybnost, na jejímž základě by se měl uvedenou otázkou zabývat, vznikla, resp. vzniknout měla.

[85] Městský soud správně uvedl, že dle § 2 odst. 3 geologického zákona zahrnuje geologický průzkum účelově zaměřené geologické práce, jimiž se zkoumá území v podrobnostech přesahujících geologický výzkum. Uskutečňuje se na základě objednatelem schváleného projektu geologických prací (§ 6 odst. 1 geologického zákona), který neschvaluje orgán veřejné správy ve správním či jiném řízení. Organizace provádějící geologické práce je pouze povinna předat podklady o prováděných pracích do 30 dnů před jejich zahájením České geologické službě, která projekt zaeviduje.

[86] Technická povaha povolené stavby metra, resp. její provádění, je do značné míry obdobná pracím konaným při geologickém průzkumu (v jehož rámci jsou také hloubeny či raženy šachty a štoly pro zjištění potřebných skutečností), a totožný „tunel“ tak může mít různou právní povahu, resp. může být posuzován v různých právních režimech (jakožto geologický průzkum dle vypracovaného projektu geologických prací či jakožto stavba podléhající stavebnímu povolení). Ačkoliv se lze pozastavit nad právní úpravou, která umožňuje hloubení štol či šachet značných rozměrů v rámci geologického průzkumu bez jakéhokoli povolení ze strany orgánů veřejné moci, je nutno vyjít z toho, že žalovaný je

pokračování

s ní obeznámen a zároveň je mu známo, že geologický průzkum je v různém rozsahu pravidelnou součástí příprav podzemních staveb, jak správně poukazuje osoba zúčastněná na řízení II.

[87] Proto pokud stěžovatel d) podložil svůj podnět k prošetření pouze zprávou primátora Prahy Zdeňka Hřiba, v níž uvádí, že se kopou v zemi rozlehlé tunely v rámci nulté fáze výstavby a že se jedná o geologický průzkum, který bude dále sloužit při samotné výstavbě metra, nelze s ohledem na výše uvedené vytknout žalovanému, že nepojal důvodnou pochybnost ohledně splnění podmínek řízení pro vydání rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení. Samotné sdělení uvádí, že se jedná o geologický průzkum. Podnět je přitom podložen výlučně tímto facebookovým příspěvkem primátora a neobsahuje žádné jiné tvrzení o tom, že by na stavbě probíhala jiná než průzkumná činnost. Ačkoliv je namístě, aby správní orgány v případě možných pochybností postupovaly spíše obezřetně, v nynější věci s ohledem na výše popsanou situaci je nutno uzavřít, že žalovaný nebyl povinen tuto otázku dále sám zkoumat a opatřovat si k ní skutková zjištění, neboť mu pochybnost o splnění podmínek řízení v jím projednávané věci nevznikla.

[88] Žalovanému ani městskému soudu však nelze přisvědčit, že by skutkový stav ohledně situace na staveništi vyplynul ze sdělení Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 2. 2. 2022 či z kontrolního protokolu ze dne 17. 12. 2021.

[89] Ze samotného sdělení vyplývá, že na základě postoupeného podnětu provedl Magistrát hlavního města Prahy, odbor pozemních komunikací a drah, kontrolní prohlídku na zařízení staveniště VO-OL podél ulice Na Strži a na zařízení staveniště PAD4 na křižovatce ulice Budějovická- Na Strži, z níž byl sepsán protokol č. j. MHMP 2103733/2021. Sdělení dále uvádí, že z prohlídky vyplynuly následující skutečnosti:

- *Jedná se o geologický průzkum realizovaný za účelem získání potřebných informací o geologické stavbě a geotechnických vlastnostech horninového prostředí v místech budoucí trasy I.D metra.*
- *Geologický průzkum nepodléhá povolení a umístění stavby ve smyslu stavebního zákona.*
- *Stavebníkem a vlastníkem stavby je Dopravní podnik hl. m. Prahy.*
- *Na základě kontrolní prohlídky jednoznačně vyplynulo, že veškeré provedené a prováděné práce slouží pouze a především vlastnímu geologickému průzkumu. Pokud by investor a stavebník usiloval o využití již hotové konstrukce ostění tunelu pro stavbu budoucích definitivních tunelů stavby I.D metra, patrně by to bylo technicky možné, ovšem pouze jakožto nová samostatná investiční akce realizovaná na základě povolení a zcela odlišně prováděná. Jinými slovy veškeré součásti zbudovaného díla jsou pouze geologickým průzkumem, žádná část stavby tento průzkum nepřekračuje, a právě tomuto účelu stavba zcela slouží.*
- *Speciální stavební úřad si v momentě pochybností plynoucích z podnětu Pankrácké společnosti učinil vlastní úsudek na základě kontrolní prohlídky zhotoveného díla a jednoznačně uvádí, že nedošlo k provádění stavby bez stavebního povolení, ba dokonce neshledal, že by jakkoliv jinak byl porušován zákon. Stavba je geologickým průzkumem a všechny její součásti plně odpovídají povaze takové stavby. To vše bez ohledu na jakákoliv prohlášení představitelů samosprávy města či jiných osob.*

- Stavební úřad tedy neshledal důvod pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby.

[90] V řízení před městským soudem byl doložen také samotný protokol z kontrolní prohlídky, z něž sdělení vychází. Protokol obsahuje totožné informace, jaké jsou uvedeny v samotném sdělení, navíc je zapsáno pouze vyjádření Ing. Michala Šeráka, zástupce stavebníka a vlastníka stavby. Ten uvedl, že účelem geologického průzkumu je získání co možná nejpresnějších podkladů pro potřeby zpracování dalších stupňů projektové dokumentace. Kromě samotného průzkumu je velmi významným úkolem tohoto díla ověření účinnosti horninových injektáží a s tím související změny geomechanických vlastností takto proinjektovaného prostředí a ověření kotevní techniky. Dále doplnil detaily týkající se zpracování geologického projektu a uvedl, že na místě probíhaly četné kontroly ze strany státní báňské správy.

[91] Z uvedeného shrnutí je zřejmé, že sdělení ani protokol neobsahují žádný popis situace na stavbě, jak správně upozorňují stěžovatelé. Výpovědní hodnota těchto dokumentů je tak minimální, neboť jejich obsahem je pouhé právní hodnocení oprávněné úřední osoby, že se jedná o geologický průzkum. Není však zřejmé, z jakých skutečností toto hodnocení vychází, neboť v protokolu ani sdělení není zachycen žádný popis prováděné stavby či postupu prací. Z uvedených podkladů proto není možno činit žádné závěry o skutkovém stavu na staveništi.

[92] Jak ovšem Nejvyšší správní soud již výše vyložil, neměl-li žalovaný pochybnost o skutkovém stavu, kterou v něm podnět odkazující na primátorovo sdělení na facebooku nemohl oprávněně vyvolat, nemusel jej zjišťovat, a to ani sám, ani prostřednictvím stavebního úřadu. Skutečnost, že sdělení přesto zmínil jako podklad pro rozhodnutí, pak s ohledem na výše uvedené není vadou, která by měla za následek nezákonnost jeho rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[93] Stěžovatelé se svými námitkami neuspěli. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí městského soudu ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[94] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ač si vyžádal některé další podklady, které nebyly součástí spisové dokumentace, s ohledem na přijaté rozhodnutí z nich nevycházel, a proto ani nepřistoupil k dokazování. Ve věci rozhodl bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[95] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé v řízení úspěch neměli, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť osobám I a III žádnou povinnost neuložil; osoba zúčastněná na řízení II na výzvu soudu předložila dokumentaci geologického průzkumu, ze spisu však nevyplývají žádné s tím spojené náklady.

pokračování

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

V Brně dne 2. srpna 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu