



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **Pankrácká společnost, z.s.**, se sídlem Hudečkova 1097/12, Praha 4, zastoupen Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2022, č. j. MHMP 49820/2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2023, č. j. 15 A 20/2022-252,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 4 („prvostupňový správní orgán“) rozhodl o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“). Hlavnímu městu Praze („žadatel“) tak bylo povoleno pokácení 24 konkrétních stromů a 2182 m² zapojeného porostu na pozemku parc. č. 879/33 v katastrálním území Krč, a to za účelem umožnění stavebního záměru „Výstavba trasy I.D metra v Praze – úsek Pankrác – Depo Písnice“. Během prvostupňového správního řízení namítal žalobce podjatost všech úředních osob zařazených do prvostupňového správního orgánu, avšak u žádné z nich nebyly důvody pro vyloučení z důvodu podjatosti shledány. Kromě toho

žalobce v jednom z vyjádření poukázal na alternativní projektovou dokumentaci („alternativní řešení“), kterou Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost („stavebník“) společně s radou žadatele představil a která měla umožnit omezení kácení.

[2] Žalobce v odvolacím řízení opět namítal podjatost úředních osob, tentokrát nejen prvostupňového správního orgánu, nýbrž i žalovaného, a znovu upozornil na totéž alternativní řešení, které mělo navrhovat menší rozsah kácení, než který byl v prvostupňovém rozhodnutí povolen. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím („napadené rozhodnutí“) částečně změnil výroky I. a II. prvostupňového rozhodnutí, pokud jde o okamžik realizace kácení a podmínky náhradní výsadby.

[3] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu. Mezi žalobní námitky zařadil námitku systémové podjatosti úředních osob žalovaného a prvostupňového správního orgánu. Zároveň také namítal, že se správní orgány nezabývaly předloženým alternativním řešením. Krajský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Námitku systémové podjatosti úředních osob vyhodnotil jako nedůvodnou, zejména proto, že žalobce neprokázal ani netvrdil, že by na úřední osoby byl ze strany vedení žadatele činěn konkrétní tlak, aby rozhodovaly v rozporu s právními předpisy. K nedůvodnosti námitky týkající se alternativního řešení krajský soud uvedl, že správní orgány nebyly povinny je komplexně posuzovat, jelikož řízení o povolení kácení podle § 8 odst. 1 ZOPK se zahajuje na návrh žadatele a vztahuje se na ně dispoziční zásada. Správní orgán je tak vázán obsahem žádosti a řešením v ní navrhovaným. Primární povinností správních orgánů bylo posoudit požadované kácení z hledisek v § 8 odst. 1 ZOPK. K těm se vztahuje zásada materiální pravdy a zásada ochrany veřejného zájmu, což podle krajského soudu prvostupňový správní orgán i žalovaný naplnili.

II. Kasační stížnost

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce („napadený rozsudek“ a „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel nesouhlasí, že ve věci nerozhodovaly podjaté osoby. Krajský soud pochybil, protože se nezabýval otázkou charakteru a významu stavby, pro kterou žadatel o povolení kácení žádá. Stavební záměr trasy I.D metra představuje zásadní investici, což znamená nutnost zohlednit intenzitu mediálního vystupování politiků v tom směru, že to samo o sobě může na rozhodující úřední osoby obeznámené s eminentním zájmem jejich politického vedení na jím prosazovaném záměru působit jako nátlak. Zároveň stěžovatel poukazuje na skutečnost, že Hlavní město Praha, vystupující ve správním řízení jako žadatel (a skrze Dopravní podnik jako stavebník), prostřednictvím prvostupňového správního orgánu i žalovaného je zároveň povolujícím správním orgánem, který kácení povoluje prakticky sám sobě. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Opomenutí hodnocení charakteru záměru stěžovatel vytýká i správním orgánům, které posuzovaly podjatost úředních osob a vydávaly jednotlivá

pokračování

usnesení o námitce podjatosti. Krajský soud měl tuto vadu zjistit a napadená rozhodnutí zrušit.

[6] Dále stěžovatel tvrdí, že existence alternativního řešení nevyžadujícího tak rozsáhlé kácení, jak se navrhuje, dokazuje, že důvody pro kácení nejsou závažné. Orgány ochrany přírody proto byly povinny reálné alternativní řešení posoudit a podle výsledku tohoto posouzení kácení jako nedůvodné nepovolit. Reálnost alternativního řešení podle stěžovatele dokazuje skutečnost, že toto řešení bylo navrženo přímo žadatelem a ve spolupráci se stavebníkem.

[7] Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

III. Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný se závěry v napadeném rozsudku souhlasí. Ke stěžovatelem tvrzenému nezohlednění charakteru záměru odkázal na rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127 (pozn. NSS: zde NSS posuzoval tvrzenou systémovou podjatost úředních osob v řízení o povolení stavby jiné části metra D a vyložil rozhodnou právní úpravu), a dodal, že samotná povaha věci bez dalšího o podjatosti všech úředních osob nesevřčí. Žaloba přitom neobsahovala relevantní tvrzení o jednáních nasvědčujících podjatosti. Krajský soud povahu záměru neopomenul.

[9] K námitce související s předloženým alternativním řešením žalovaný uvedl, že naopak nebylo povinností správních orgánů se jím zabývat, jelikož jsou vázány zněním žádosti. To krajský soud posoudil správně, stejně jako meze soudního přezkumu správního uvážení, které se uplatní při rozhodování podle § 8 odst. 1 ZOPK.

[10] Mimo to žalovaný upozorňuje, že NSS je vázán obsahem kasační stížnosti. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že důvody nezákonnosti napadeného rozsudku i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jasně plynou z jeho argumentace vznesené v průběhu celého řízení.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] V rámci první kasační námítky stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost závěru krajského soudu, že úřední osoby rozhodující v prvním a druhém stupni správního řízení nebyly podjaté. Soud se měl blíže zabývat povahou a podstatou záměru jako velmi významné investice hlavního města, ze kterých podle stěžovatele vyplývá riziko systémové

podjatosti. U mediálního vystupování politiků nehodnotil intenzitu a nezohlednil kontext tvořený charakterem stavby a jejím významem pro město. Tím se krajský soud odchýlil od závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

[14] Podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (s. ř.), *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.*

[15] Podle § 14 odst. 2 s. ř. *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.*

[16] Stěžovatel poukázal na závěry rozšířeného senátu v usnesení č. j. 1 As 89/2010-119, z něhož v napadeném rozsudku citoval i krajský soud (srov. odst. 66). Podle něho je v případě rozhodování ve věci týkající se územního samosprávného celku zaměstnanecký poměr úřední osoby k tomuto územnímu samosprávnému celku důvodem pochyb o její nepodjatosti tehdy, pokud je 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. K takovým pochybám pak stačí i poměrně nízká míra podezření. Co se týče důvodů k takovému podezření, podle rozšířeného senátu mohou být nejrozličnějšího druhu a bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Může se jednat o jevy v politické či mediální sféře, přičemž předmětný zájem je možné zjistit například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů apod. Totéž lze říci i o samotné povaze a podstatě rozhodované věci, její kontroverznosti či politickém významu a s tím spojenými zájmy (srov. bod 63 usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119).

[17] Stěžovatel v posouzení krajského soudu ústícího v závěr o neexistenci tvrzené podjatosti úředních osob postrádal hodnocení jednoho z hledisek, jež citované rozhodnutí rozšířeného senátu považuje za podstatné, jímž je zásadní význam stavby. Stejně pochybení podle stěžovatele krajský soud přehlédl i u správních orgánů, které rozhodovaly o námitce podjatosti ve správním řízení. Stěžovatel má za to, že význam stavby (části trasy metra) zesiluje pravděpodobnost ovlivňování i „autocenzury“ úředníků.

[18] Podle NSS však napadený rozsudek z tohoto důvodu nepřezkoumatelný není. Stěžovatel svou námitkou akcentuje povahu stavby, která podléhá vlastním povolovacím režimům (zejm. územní a stavební řízení), jichž se mohl účastnit (a přinejmenším u řízení o povolení stavby tak i učinil). Pomíjí ovšem, že předmětem tohoto řízení je pouze povolení kácení dřevin související s touto mimořádnou stavbou ve veřejném zájmu,

pokračování

potażmo jen s její částí, což je navazující proces, který má ve vztahu k celku omezený význam. Ačkoli je stav veřejné zeleně nepochybně pro rezidenty Prahy 4, jejichž jménem stěžovatel také vystupuje, podstatný, nelze podle NSS bez dalšího tvrdit, že všechna řízení související s výstavbou nové trasy metra jsou z hlediska možné systémové podjatosti stejně riziková.

[19] Nejvyšší správní soud se již obdobnou otázkou zabýval v rozsudku ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010-152, bezprostředně navazujícím na výše citované usnesení rozšířeného senátu. Zde se rovněž zabíral systémovým rizikem podjatosti v řízení o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 ZOPK, ale za účelem uskutečnění záměru stavby části tzv. pražského městského okruhu. K jeho povaze NSS konstatoval, že „považuje za skutečnost obecně známou, že pražský městský okruh představuje velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem četných sporů (ať již ohledně toho, v jaké podobě má být uskutečněna, nebo dokonce zda je výstavba městského okruhu, či některých jeho částí, vůbec zapotřebí). Nelze přehlédnout, že se proto městský okruh stal významným politickým tématem, které již dlouhou dobu nerezonuje pouze v pražské komunální politice, ale i na celorepublikové úrovni (typicky v nedávné době v souvislosti s problémy okolo dostavby tunelového komplexu Blanka). Jedná se tak o notorietu známou celostátně, tedy i zdejšímu soudu (k otázce, co lze považovat za skutečnosti soudu či správnímu orgánu obecně známé, případně známé z úřední činnosti, a k rozlišení notorií známých celostátně a notorií známých místně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS)“ (bod 31 tohoto rozsudku). Stejnými závěry se NSS řídil taktéž v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 68/2012-32.

[20] V nyní posuzované věci se podle NSS jedná o záměr obdobného charakteru. Trasa I.D pražského metra stejně jako pražský městský okruh představuje významnou stavbu dopravní infrastruktury hlavního města Prahy a taktéž ohledně ní vzniká celá řada sporů. Stěžovatel sám dříve napadl rovněž stavební povolení pro jiný její úsek. Proto NSS i nyní konstatuje, že u některých řízení týkajících se trasy metra D by bylo možné učinit závěr, že kritická míra „systémového rizika podjatosti“ ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119 mohla být překročena.

[21] Podle výše zmíněných rozsudků NSS se to však netýká řízení o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 ZOPK. Byť se jedná o povolení související s realizací významného a kontroverzního záměru, nelze dospět k závěru, že by se případný politický tlak na výsledek řízení soustředil teprve do řízení o povolení kácení, a ne do mnohem zásadnějších, předcházejících řízení, jakým je například rozhodování o umístění stavby. Krom toho napadené rozhodnutí obsahuje podmínku, že kácení je možné provést až po vzniku práva provést ty části předmětného stavebního záměru úseku trasy I.D metra, jež kolidují s dřevinami určenými ke kácení. Zároveň se v něm správní orgány zabývaly především praktickými aspekty povoleného kácení, jakými jsou např. náhradní výsadba či konkrétní výsledek částečného zpětvzetí žádosti. Proto ani nyní není možné učinit závěr o existenci „systémového rizika podjatosti“ příslušných úředních osob jen na základě povahy daného stavebního záměru. Z toho rovněž plyne, že povaha stavby metra nebyla sama o sobě určující pro závěr o riziku systémové podjatosti úředních osob rozhodujících

ve věci povolení kácení dřevin související s realizací části záměru, a proto není na újmu přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, že se touto otázkou výslovně a podrobně nezabýval.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že argumentace stěžovatele ohledně podjatosti úředních osob se zaměřila na popis počinání žadatele a stavebníka spočívajícího zejména v mediálních vyjádřeních, dokládajících zájem na včasném a bezproblémovém provedení stavby. Krajský soud také uvedl, že stěžovatel v žalobě netvrdil (natož prokázal) konkrétní tlak na úřední osoby ze strany vedení žadatele, aby rozhodovaly v rozporu s právními předpisy. Proti těmto závěrům se stěžovatel v kasační stížnosti nijak nevymezil. Kromě povahy stavebního záměru a politického zájmu na jeho realizaci netvrdil žádné jiné skutečnosti, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru o systémové podjatosti úředníků prvostupňového správního orgánu a žalovaného. Námitka nedostatečného zkoumání podjatosti úředních osob je proto nedůvodná.

[23] Druhá kasační námitka spočívá v tvrzení nesprávného posouzení právní otázky, zda byly splněny podmínky pro povolení kácení podle § 8 odst. 1 ZOPK.

[24] Podle § 8 odst. 1 ZOPK je ke kácení dřevin *nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.*

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že podmínka existence závažných důvodů nebyla splněna, tudíž nemělo být žadateli kácení povoleno. Svůj závěr odůvodňuje skutečností, že existuje reálné šetrnější řešení, které žadatel společně se stavebníkem představili v roce 2021 (a stěžovatel je orgánům ochrany přírody předložil v průběhu správního řízení), počítající s kácením v menším rozsahu. Existence reálného alternativního řešení pak podle stěžovatele znamená, že realizace stavby je možná i v případě, že by bylo kácení povoleno v menším rozsahu, což je podle něj důkazem, že důvody pro kácení v navrhovaném rozsahu nejsou závažné.

[26] V žalobě však stěžovatel pouze namítal, že se žalovaný ani prvostupňový správní orgán předloženým alternativním řešením nezabývali vůbec. Argumentace ohledně nesplnění podmínek k povolení kácení, jak ji stěžovatel nyní předkládá v kasační stížnosti, v žalobě uplatněna nebyla, ačkoliv v tom stěžovateli nic nebránilo. Krajský soud tedy neměl příležitost se k ní vyjádřit. Tuto námitku je proto třeba vyhodnotit jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., a NSS se jí nemohl zabývat.

[27] V rámci řízení o kasační stížnosti uplatnil stavebník (Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, se sídlem Sokolovská 42/217, Praha 9) práva osoby zúčastněné na řízení (OZNŘ). Stavebník tak učinil již v řízení před krajským soudem. Krajský soud usnesením ze dne 30. 6. 2022, č. j. 15 A 20/2022-140, rozhodl, že stavebník není v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného OZNŘ, protože ve stanovené lhůtě neuplatnil práva OZNŘ, a tudíž formální podmínka pro přiznání postavení OZNŘ nebyla splněna. Proti tomuto usnesení stavebník podal kasační stížnost, která byla rozsudkem NSS ze dne

pokračování

25. 10. 2022, č. j. 8 As 167/2022-21, zamítnuta. Stavebník následně podal i ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 7. 3. 2023, sp. zn. IV. ÚS 3495/22, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

[28] Nynější argumentace stavebníka znovu uplatňujícího práva OZNŘ je s argumentací v jím podané kasační stížnosti totožná. Spočívá především v tvrzení, že mu krajský soud měl výzvu k uplatnění práv OZNŘ doručovat individuálně, a nikoliv vyvěšením na úřední desce soudu podle § 42 odst. 4 s. ř. s. Doručení nebylo řádné, proto nemohlo založit běh lhůty pro uplatnění práv OZNŘ.

[29] Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku č. j. 8 As 167/2022-21 k závěru, že krajský soud při doručování nepochybil. Přestože tedy stavebník splňuje materiální podmínku pro přiznání postavení OZNŘ (přímé dotčení v jeho právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí), na výzvu soudu k uplatnění práv OZNŘ reagoval až po uplynutí desetidenní lhůty od zveřejnění výzvy. Formální podmínka pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení tudíž nebyla z jeho strany splněna, a stavebník proto nemůže být OZNŘ.

[30] Kasační soud uvádí, že stavebník nyní nemůže výše předestřené právní hodnocení obejít novým návrhem, protože o jeho postavení coby OZNŘ již bylo závazně rozhodnuto. Nejvyšší správní soud je vázán tím, co již dříve sám ohledně postavení stavebníka coby OZNŘ vyslovil v předchozím zamítavém rozsudku. Tato vázanost právním názorem obecně může být prolomena pouze v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský (městský) soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí (srov. bod 42 usnesení NSS ze dne 18. 4. 2024, č. j. 5 Afs 188/2023-24). K takové změně však nedošlo a stavebník ji ani netvrdil. Proto NSS se stavebníkem jako s OZNŘ nejednal, o jeho návrhu samostatně nerozhodoval a k jeho vyjádření ke kasační stížnosti nepřihlížel.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 4. prosince 2024

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u