

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve Svahu 1, Praha 4, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve Svahu 1, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy, odbor ochrany prostředí**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Hlavní město Praha, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2007, čj. S-MHMP-317866/2007/OOP-V-599/R-155/Pra, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ca 44/2008 – 133,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ca 44/2008 – 133 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 6 (dále též „úřad městské části“) rozhodnutím ze dne 14. 5. 2007, čj. MCP6/62811/2006, povolil, podle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), pokácení v rozhodnutí specifikovaných dřevin. Učinil tak na základě žádosti hlavního města Prahy, Správy železniční dopravní cesty, státní organizace a Českých drah, a.s. (zastoupených společností Výstavba inženýrských staveb, a.s.), podané dne podané dne 7. 7. 2006 a doplněné dne 27. 7. 2006, a to z důvodu realizace stavby „Městský okruh č. 0080 Prašný most – Špejchar“. Správní orgán prvního stupně zároveň stanovil, že kácení má být provedeno od

nabytí právní moci tohoto rozhodnutí a současně nabytí právní moci rozhodnutí o povolení dané stavby. Dále uložil Hlavnímu městu Praha a Správě železniční dopravní cesty, státní organizaci náhradní výsadbu dle § 9 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný toto rozhodnutí v záhlaví označeným rozhodnutím částečně změnil ve výrocích ukládajících výše uvedeným subjektům povinnou výsadbu, ostatní části rozhodnutí ponechal nezměněné.

[2] Městský soud k žalobě podané žalobcem rozhodnutí žalovaného zrušil v záhlaví specifikovaným rozsudkem a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti rozsudku městského soudu brojil kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“, nebo „magistrát“).

[3] Městský soud shledal důvodnou (mimo jiné) žalobní námitku, podle níž ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby. Měl za to, že byly dány pochybnosti o jejich nepodjatosti již jen proto, že hlavní město Praha bylo žadatelem o povolení kácení dřevin a jeho úředníci, resp. závislí úředníci úřadu městské části, o této žádosti rozhodovali.

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti naopak argumentačně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004 – 67, č. 503/2005 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz), který pochybnosti o podjatosti toliko ze shora uvedeného důvodu nepřipustil. Jelikož závěry vztahující se k otázce podjatosti úředníků územně samosprávných celků obsažené ve shora citovaném rozsudku první senát nesdílel, v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 89/2010 tyto závěry zpochybnil a předložil svůj odlišný právní názor k posouzení rozšířenému senátu zdejšího soudu. Z tohoto důvodu předsedkyně senátu rozhodla v nynější věci usnesením ze dne 8. 6. 2012 o přerušení řízení, podle § 48 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve znění účinném do 31. 12. 2011 s. ř. s.

[5] Rozšířený senát usnesením ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010 – 119, rozhodl o předložené právní otázce. Předsedkyně senátu proto v nynější věci rozhodla dne 26. 11. 2012, že se v řízení pokračuje.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu

[6] Městský soud se předně zabýval žalobní námitkou, podle níž před vydáním napadeného rozhodnutí o povolení kácení dřevin mělo být zpracováno stanovisko EIA [procesem podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“)]. Dle městského soudu nelze ze zákona o ochraně přírody a krajiny dovodit, že by podmínkou vydání rozhodnutí podle § 8 odst. 1 tohoto zákona byla existence stanoviska EIA. Stanovisko EIA není zahrnuto ani v taxativním výčtu podkladů, které je podle § 8 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb. nutno předložit k žádosti o pokácení dřevin. Navíc stanovisko EIA bude neopomenutelným podkladem v řízení o stavebním povolení městského okruhu a vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla výrokem tohoto rozhodnutí odložena až do právní moci stavebního povolení.

pokračování

[7] Soud však shledal rozhodnutí nepřezkoumatelným v části, ve které se žalovaný nezabýval odvolacími námitkami žalobce, který poukázal na funkční a estetický význam dřevin, negativní výsledky záměru, pro který je požadováno kácení a na z toho vyplývající výsledek posouzení významu dřevin a důvodnosti jejich kácení.

[8] Dále městský soud shledal důvodnou námitku žalobce, že ve věci rozhodovali vyloučení pracovníci, a to jak v prvém, tak i ve druhém stupni. Uvedl, že je nesporné, že v rámci tzv. spojeného modelu územní samosprávy vykonávají obce i kraje vedle vlastní působnosti i působnost přenesenou, v důsledku čehož se ve vlastních věcech stávají současně navrhovateli i rozhodujícími vykonavateli veřejné správy. Úředníci dotčených územních samosprávných celků jsou v pracovním nebo obdobném poměru k příslušné obci a tedy v pozici podřízenosti a závislosti k jejím orgánům. Bez významu není ani ekonomická závislost na zaměstnavateli. Podle městského soudu již pouhá existence těchto skutečností může zcela nepochybně vyvolávat u úředníků poměr k věci. S ohledem na jejich zaměstnaneckou závislost lze mít vždy pochybnosti o jejich nepodjatosti. V souladu se zásadou zajištění nestrannosti výkonu veřejné moci, není tedy přípustné, aby ve věci, na jejímž výsledku má eminentní zájem obec, rozhodovali úředníci tohoto územního samosprávného celku tak, jak tomu bylo v předmětné věci.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[9] Stěžovatel předně namítl, že soud nesprávně posoudil jeho rozhodnutí jako nepřezkoumatelné. Domnívá se, že rozhodnutí odůvodnil dostatečně a náležitě se vypořádal se všemi námitkami týkajícími se samotného povolení kácení dřevin. Za jediný relevantní a závažný důvod pro kácení dřevin lze v daném případě považovat stavbu městského okruhu, přičemž samotné kácení je podmíněno právní mocí rozhodnutí o povolení této stavby. Odvolací námitku žalobce, podle níž se výstavbou městského okruhu zvýší zatížení v prvoinstančním rozhodnutí uvedených ulic, tedy zhorší se průjezdnost a tím i životní prostředí, označil stěžovatel za právně zcela irelevantní. Význam a účel stavby a dopady její realizace na životní prostředí se posuzují nikoli v řízení o povolení kácení dřevin, ale až v řízeních dle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Podmínění povolení kácení vydáním pravomocného rozhodnutí o povolení předmětné stavby dostatečně zajišťuje to, aby ke kácení nedošlo bezdůvodně. Pokud by následně v řízeních dle stavebního zákona bylo zjištěno, že realizace předmětné stavby životní prostředí významně zhorší, k jejímu povolení by v těchto řízeních nemuselo dojít a nedošlo by tak ani k pokácení dřevin.

[10] Dále stěžovatel nesouhlasí s právním posouzením otázky podjatosti úředníků rozhodujících ve věci. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek čj. 2 As 21/2004 – 67), z níž dle něj plyne, že samotná existence pracovního či obdobného poměru úředních osob k orgánu územního samosprávného celku, jehož se ve správním řízení posuzovaná věc týká, nezakládá podjatost těchto osob. Městský soud přitom ve svém rozsudku neuvedl žádnou další konkrétní skutečnost vyvolávající pochybnost o nepodjatosti toho kterého úředníka.

[11] Žalobce nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnosti je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami týkajícími se podjatosti úředních osob. Městský soud dospěl k závěru, že ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby, a to jak v prvém, tak ve druhém stupni. Plně se ztotožnil s žalobní námitkou žalobce, která v zásadě vycházela z koncepce tzv. „systémové podjatosti" úředníků samosprávných celků (zastánci této koncepce argumentují, že na úředníky územních samosprávných celků je třeba automaticky nahlížet jako na podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci).

[14] Stěžovatel oproti tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004 – 67, v němž zdejší soud dovodil, že vztah zaměstnance obce (kraje) k jeho zaměstnavateli nemá sám o sobě takovou povahu, že by vyvolával pochyby o jeho podjatosti při rozhodování ve správním řízení ve věcech, na nichž má daný územní samosprávný celek zájem. K tomu, aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka v takových případech byly dány, požadoval existenci dalších skutečností. Nejvyšší správní soud následně tyto závěry vztáhnul i na úpravu podjatosti obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu (dále jen „správní řád z roku 2004"). Ostatně jádro předmětné právní otázky je jak v případě zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), tak správního řádu z roku 2004 totožné, jakkoli se procesní úpravy podjatosti i přesné dikce hmotněprávních ustanovení definujících podjatost v obou zákonech do jisté míry liší (viz usnesení NSS čj. 1 As 89/2010 – 119, body [31] a [35]).

[15] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že o tom, jak má být řešená daná právní otázka, nepanoval jednotný názor mezi jeho jednotlivými senáty, a tak ji v nynější věci rozhodující senát předložil k posouzení rozšířenému senátu NSS. Ten o ní rozhodl výše zmiňovaným usnesením čj. 1 As 89/2010 – 119, v němž sice na jednu stranu odmítl „přísné pojetí systémové podjatosti" (zastávané prvním senátem a rovněž městským soudem v této věci), avšak zároveň poměrně významně modifikoval závěry plynoucí z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu k dané otázce. Rozšířený senát tak sice na jedné straně dospěl k závěru, že *„v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji 'systémovou podjatost'"*, zároveň však uvedl, že je u něho dáno „systémové riziko podjatosti", kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti *„posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají"* (viz bod [62] citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu).

[16] Pro bližší rozvinutí uvedeného právního názoru lze odkázat jednak na samotné citované usnesení rozšířeného senátu, jednak na na ně navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 89/2010 – 148. V něm zdejší soud shrnul závěry rozšířeného senátu a aplikoval je na danou věc, v níž byla nastolena otázka podjatosti úředníků územního samosprávného celku rozhodujícího ve věci, která se týká

pokračování

tohoto celku, za v zásadě shodných skutkových okolností (rovněž se jednalo o řízení o povolení kácení dřevin za účelem realizace stavby části pražského městského okruhu). Dovodil přitom, že nelze učinit závěr, že by příslušné úřední osoby byly vyloučeny z projednávání a rozhodování dané věci.

[17] V nynější věci pak Nejvyšší správní soud nevidí důvodu k odlišnému hodnocení otázky podjatosti dotčených úředníků z hlediska kritérií popsaných v předmětném usnesení rozšířeného senátu, tedy zda stěžovatel uváděl nějaké konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o politické „citlivosti" věci, v níž správní orgány rozhodovaly, případně zda už jen samotná povaha a podstata této věci postačovala k závěru o podjatosti úředních osob úřadu městské části a magistrátu.

[18] Nejvyšší správní soud předně uvádí, 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 notoriet známých celostátně a notoriet známých místně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud má zároveň za to, že již jen z těchto důvodů je na místě v některých řízeních týkajících se pražského městského okruhu učinit závěr o tom, že je v nich překročena ona kritická míra „systémového rizika podjatosti", jak o ní hovoří usnesení zdejšího soudu čj. 1 As 89/2010 - 119.

[19] V nyní posuzovaném správním řízení tomu tak ale nebylo. Nutno připomenout, že předmětem tohoto řízení byla žádost o povolení kácení dřevin. O daném povolení sice bylo rozhodováno v souvislosti s realizací části městského okruhu, avšak Nejvyšší správní soud vidí kvalitativní rozdíl mezi rozhodováním o povolení kácení dřevin podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny a např. rozhodováním o umístění stavby. Lze předpokládat, že politický tlak na určitý výsledek řízení se v případě takové stavby soustředí spíše na prvně zmíněné řízení (případně na řízení o vydání stavebního povolení nebo na řízení, v nichž jsou vydávána některá závazná stanoviska sloužící jako podklad pro vydání územního rozhodnutí). Řízení o povolení kácení dřevin ale bylo zahájeno až po vydání rozhodnutí o umístění stavby, úřad městské části v rozhodnutí, kterým kácení povolil, zároveň stanovil, že kácení musí být provedeno po nabytí právní moci rozhodnutí o povolení předmětné stavby, a otázky, které v tomto řízení správní orgány řešily, byly spíše „technického" charakteru. Za těchto okolností nelze učinit závěr o tom, že by existovalo „systémové riziko podjatosti" příslušných úředníků již z povahy dané věci.

[20] Žalobce zároveň zůstal jak ve správním, tak v soudním řízení na úrovni obecných tvrzení o „výrazném prosazování" výstavby pražského městského okruhu ze strany politického vedení Městské části Praha 6 a Hlavního města Prahy. Neodkázal na žádné

konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly zvýšený zájem o výsledek daného řízení (o povolení kácení dřevin) ze strany osob schopných ovlivnit jednání dotčených územních samosprávných celků.

[21] Daná kasační námitka je tedy důvodná.

[22] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, podle níž městský soud nesprávně posoudil napadené správní rozhodnutí jako nepřezkoumatelné. Stěžovatel se domnívá, že se náležitě vypořádal se všemi námitkami týkajícími se samotného povolení kácení dřevin.

[23] K tomu je třeba nejprve uvést, že městský soud shledal žalobní námitky, podle nichž mělo být v této věci jedním z podkladů rozhodnutí o kácení dřevin rovněž stanovisko EIA, částečně nedůvodné. Konstatoval, že podmínkou vydání rozhodnutí podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny není existence stanoviska EIA. Dále uvedl, že zdůvodnění stěžovatele, podle nějž závažným důvodem ve smyslu § 8 odst. 1 citovaného zákona je již samotný záměr realizovat předmětnou stavbu, by bylo samo o sobě dostatečným. Stěžovatel se však dle městského soudu nikterak nevypořádal s odvolací námitkou, v níž žalobce uvedl, že výstavbou městského okruhu se ještě zvýší zatížení v prvoinstančním rozhodnutí uvedených ulic a životní prostředí se tak podstatně zhorší.

[24] Stěžovatel přitom napadá pouze závěr městského soudu, který je vůči němu nepříznivý (tedy v poslední větě předchozího bodu uvedený závěr). Naopak žalobce neměl důvod podávat kasační stížnost pro rozsudku městského soudu, který jeho další žalobní námitce vyhověl. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zároveň platí, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti (s výjimkou v zákoně stanovených případů). V tomto případě má však Nejvyšší správní soud za to, že se nelze smysluplně zabývat kasační stížností napadenou částí rozsudku, aniž by se vyjádřil rovněž k dalším závěrům městského soudu. Předmětné žalobní námitky totiž spolu úzce souvisely. Žalobní námitka, kterou městský soud shledal důvodnou, bezprostředně navazovala na námitku, které nevyhověl. Žalobce v ní uváděl, že orgán ochrany přírody nezjistil (a tedy ani neodůvodnil) existenci závažného důvodu kácení dřevin. Nevypořádal se s věcnými námitkami, které zpochybňují přínosy a tedy i veřejnou prospěšnost samotné stavby (což by dle žalobce bylo možno prokázat právě stanoviskem EIA). Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele tedy údajně nebylo zřejmé, jak dospěl k závěru, že stavba městského okruhu je dostatečným důvodem pro povolení kácení, a ani jak dospěl k názoru, že jsou nedůvodné žalobcovy věcné námitky dokazující opak.

[25] K argumentaci žalobce, že rozhodnutí o povolení kácení dřevin přijaté v nynější věci představuje rozhodnutí nutné k provedení stavby příslušné části pražského městského okruhu, což je záměr, který je předmětem posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[26] Žalobce odkazoval na § 10 odst. 4 uvedeného zákona, podle nějž bez stanoviska (tj. stanoviska EIA) nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Jestliže tak stavba předmětné části pražského městského okruhu je záměrem,

pokračování

který podléhá posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pak stanovisko EIA mělo být jedním z podkladů rozhodnutí rovněž v nynějším správním řízení. Tento závěr plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009 – 83, v němž se zdejší soud zabýval právě otázkou, zda stanovisko EIA má být využito a zohledněno pouze pro rozhodování ve stavebním řízení (v rozhodnutí o umístění stavby, ve stavebním povolení), nebo zda závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Dovodil přitom, že posléze uvedená varianta je správná. V daném případě tak konstatoval, že stanovisko EIA musí být „*závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a má být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení, tj. v rozsahu posouzení vlivů dálnice D8, úsek Lovosice – Řehlovice, na krajinný ráz a na zvláště chráněné území.*“ V nynějším případě sice nejde o rozhodování podle § 12 a § 44, ale podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, citované závěry však lze bezpochyby aplikovat také na toto řízení.

[27] Městský soud argumentoval tím, zákon o ochraně přírody a krajiny, ani vyhláška č. 395/1992 Sb. neuvádějí stanovisko EIA mezi podklady, které je nutno předložit k žádosti o pokácení dřevin. Jak však vyložil Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 91/2009 – 83, ustanovení § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je obecným procesním ustanovením, není tak podstatné, že povinnost, kterou stanovuje, není stanovena přímo v jednotlivých tzv. složkových zákonech z oblasti správního práva. Stejně tak neobstojí argument, podle nějž poznámka pod čarou k § 10 odst. 4 uvedeného zákona neodkazuje na zákon o ochraně přírody a krajiny. Výčet složkových zákonů v této poznámce je toliko demonstrativní, navíc poznámky pod čarou uváděné v zákonech nemají normativní význam.

[28] Městský soud se tedy při svém novém rozhodování v této věci bude muset znovu zabývat rovněž žalobními námitkami, podle nichž mělo být v této věci jedním z podkladů rozhodnutí o kácení dřevin stanovisko EIA, a posoudit je v souladu s právním názorem vysloveným ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 91/2009 – 83.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. února 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu