ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **o. s. E. p. s.**, zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem v Brně, Dvořákova 13, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje** – odboru územního plánování a stavebního řádu, se sídlem v Brně, Žerotínovo náměstí 3/5, **za účasti** 1/ České republiky, zast. Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem Praha 10, Kodaňská 144/46, 2/ M. Z., o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2003, č. j. JMK/12823/2003/OÚPSŘ/Ka, o kasační stížnosti stěžovatele (osoby zúčastněné na řízení v řízení před krajským soudem): M. Z., zast. JUDr. Františkem Severinem, advokátem se sídlem Brno, Elišky Machové 41, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2005, č. j. 29Ca 261/2003 -108,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Stěžovatel M. Z. **je povinen** zaplatit žalobci o. s. E. p. s., se sídlem B., B. 31, k rukám jeho zástupce Mgr. Luďka Šikoly, advokáta se sídlem v Brně, Dvořákova 13, na nákladech řízení o kasační stížnosti 1075 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Krajskému úřadu Jihomoravského kraje a České republice, zastoupené Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti proti stěžovateli M. Z. **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně (dále krajský soud) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Jihomoravského kraje – odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 9. 6. 2003, č. j. JMK/12823/2003/OÚPSŘ/Ka a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně Městského úřadu ve Znojmě – odboru výstavby ze dne 6. 3. 2003, č. j. Výst: 22d 6955/2002/Nl StPo, a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci na nákladech řízení 2000 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku. Dospěl totiž k závěru, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná z důvodu procesní zmatečnosti, jak to má na mysli ustanovení § 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s. Krajský soud především sdílel se žalobcem jeho výhrady týkající se evidentního antidatování některého ze správních rozhodnutí a rozhodování úřední osoby, u níž nebyla dosud pravomocně vyřešena otázka její (ne)podjatosti, v meritu věci. Z ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu vyplývá, že (vyjma úkonů neodkladné povahy) mělo být při jakémkoli rozhodování, byla-li vůči osobě, která se má podílet na rozhodování, vznesena námitka podjatosti, vyčkáno do pravomocného rozhodnutí ve smyslu § 12 odst. 1 věty první před středníkem správního řádu. V případě vedoucí stavebního úřadu se tak nestalo. Tato procesní vada by následným rozhodnutím o nevyloučení této osoby mohla být pravděpodobně zhojena, to však pouze za situace, neexistovaly-li by zde další důvodné pochybnosti, ve smyslu uplatněné námitky. Tyto pochybnosti zde však, podle názoru krajského soudu, zcela prokazatelně existují. Odkazuje-li totiž rozhodnutí vydané dne 22. 10. 2002 (první, následně zrušené stavební povolení) na rozhodnutí o námitce podjatosti, vydané dne 23. 10. 2002, jde o zcela evidentní rozpor. Je přitom vyloučeno, aby se jednalo jen o písařskou chybu; správní řád navíc nerozlišuje datum vydání rozhodnutí a datum jeho písemného vyhotovení (což by snad tento rozpor mohlo vysvětlit). Nelze tedy vyvrátit pochybnosti žalobce o nestandardním způsobu rozhodování o námitkách podjatosti pracovníků stavebního úřadu. Pro závěr o existenci důvodných pochybností o nepodjatosti pracovníků obecního úřadu při jejich rozhodování v konkrétním správním řízení by musely existovat konkrétní skutečnosti. Ty však žalobce ve správním řízení neuplatnil. Konkrétních skutečností se dovolává až v žalobě, ačkoliv mu prokazatelně byly známy již v průběhu správního řízení. Krajský soud se jimi proto nemohl zabývat, protože měly být uplatněny již ve správním řízení. To platí i o námitkách žalobce vycházejících z předpokladu majetkového prospěchu M. Z., spojeného s realizací stavby a s ním související veřejnou angažovaností jeho představitelů. S námitkami, které žalobce v průběhu správního řízení se správní orgány prvního i druhého stupně řádně vypořádaly. Důvodnou shledal krajský soud námitku žalobce spočívající v tvrzené absenci stanoviska k posouzení vlivů stavby na životní prostředí před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Stavba Městské plovárny Z. – L. nepodléhala v právním režimu zákona č. 244/1992 Sb. posuzovacímu řízení dle § 5 a násl. tohoto zákona. Nebylo tedy pochybením stavebního úřadu, pokud za účinnosti této úpravy vydal územní rozhodnutí na tuto stavbu, neboť požadavek plynoucí z ustanovení § 11 odst. 1 věty druhé citovaného zákona se zde neuplatnil. Nová právní úprava - zákon č. 100/2001 Sb. - však již s účinností od 1. 1. 2002 tuto stavbu posouzení EIA podmíněně podřadila. Krajský soud poté dovodil, že předmětná stavba měla být podrobena screningovému procesu, tedy posouzení ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1, věty druhé zákona č. 100/2001 Sb. Tomuto postupu, který by předcházel samotnému stavebnímu řízení, není na překážku již dříve vydané pravomocné územní rozhodnutí, které s ohledem na předcházející právní úpravu proces posuzování EIA nevyžadovalo. Dle právní úpravy účinné v době zahájení stavebního řízení v této věci nebylo lze „rozhodnutí nutné k provedení záměru“, vydat bez stanoviska EIA (§ 10 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.), respektive bez oznámení o konci posuzování, ve smyslu § 7 odst. 1 věty druhé, odst. 2, zákona č. 100/2001 Sb. Pokud tedy stavební úřad v projednávané věci vydal stavební povolení bez toho, že by mu bylo stavebníkem předloženo výše zmiňované stanovisko, či

oznámení o konci posuzování, rozhodl bez toho, že by pro takový postup byly splněny všechny procesní podmínky. Další námitky žalobce krajský soud důvodnými neshledal.

Proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost zúčastněná osoba M. Z. (dále stěžovatel) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a/ a b/ s. ř. s., kterou odůvodnil takto: 1/ Eventuální rozpor v datování rozhodnutí správního orgánu I. stupně o námitce podjatosti dnem 23. 10. 2002 a rozhodnutím o vydání stavebního povolení dnem 22. 10. 2002 je nepochybně irelevantní, neboť rozhodnutí o stavebním povolení z 22. 10. 2002 nenabylo právní moci a bylo následně zrušeno. Právně významným je teprve stavební povolení vydané odborem výstavby Městského úřadu ve Znojmě dne 6. 3. 2003, č. j. Výst: 22d 6955/2002/NI StPo. Ke dni vydání tohoto stavebního povolení byla problematika podjatosti nepochybně již řadu měsíců vyřešena. Extenzivní výklad krajského soudu v napadeném rozsudku, že „…z ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu vyplývá, že (vyjma úkonů neodkladné povahy) mělo být při jakémkoli rozhodování, byla-li vůči osobě, která se má podílet na rozhodování, vznesena námitka podjatosti, vyčkáno do pravomocného rozhodnutí ve smyslu § 12 odst. 1 věty první před středníkem správního řádu…“ nemá oporu v zákonné dikci. Hypotéza zmíněného ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu totiž zní: „Podjatý pracovním správního orgánu…“, nikoli tedy snad „pracovník, vůči kterému byla vznesena námitka podjatosti“, jak extenzivně nesprávně aplikoval krajský soud. Rozhodnutí o nepodjatosti pracovníka správního orgánu musí působit i zpětně, nikoli až od okamžiku rozhodnutí o nepodjatosti. Takové rozhodnutí pouze deklaruje, že konkrétní pracovník nebyl podjatý v průběhu celého dosavadního řízení, nikoli až okamžikem deklarace, proto i takto musí být nutně zhojeny všechny úkony, které v průběhu řízení učinil. Jestliže tedy bylo konstatováno k tomu oprávněným správním orgánem dne 23. 10. 2002, že příslušný pracovník není podjatý, tedy nebyl podjatý ani dne 22. 10. 2002 a úkony, které činil, jsou pod tímto zorným úhlem perfektní. 2/ Nelze souhlasit s extenzivním výkladem krajského soudu o povinnosti aplikace zákona č. 100/2001 Sb. na toto konkrétní stavební řízení. To je zřejmé z hlediska zásadní nepřípustnosti retroaktivity obecně závazných právních předpisů v právním řádu České republiky, která by negativně působila na právní jistoty adresátů právních norem a výslovně vyplývá ze zákonné dikce ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., podle kterého „Posouzení zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.“ Za zahájení posuzování je třeba nepochybně považovat oznámení podle § 5 zákona č. 244/1992 Sb., podané před 1. 1. 2002, to je před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. V případě, kdy záměr nespadá pod přílohy zákona č. 244/1992 Sb., je třeba postupovat a contrario. Protože posléze uvedený zákon nepožadoval proces EIA, oznámení nebylo podáno a investor mohl podat přímo žádost o zahájení správního řízení. Z výkladu a contrario vyplývá, že pokud se posouzení zahájená před 1. 1. 2002 dokončila podle zákona č. 244/1992 Sb., pak i na případ, kdy záměr nebyl posuzován podle zákona č. 244/1992 Sb. (a mohlo být tedy zahájeno povolovací správní řízení) bylo třeba výlučně aplikovat tento zákon a nikoli zákon pozdější č. 100/2001 Sb. Názor krajského soudu je v příkrém rozporu s nepřípustností retroaktivity a s principem právní jistoty, pokud by i po zahájení správního řízení učiněného před datem 31. 12. 2001 měl být aplikován zákon č. 100/2001 Sb. Tento názor krajského soudu je třeba odmítnout i vzhledem k čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel závěrem uvedl, že byl v dobré víře v pravomocné stavební povolení v hodnotě mnoha desítek milionů korun realizoval, řádně zkolaudoval a více než rok provozoval. Rozsudek krajského soudu, kterým bylo stavební povolení zrušeno, lze považovat buď za nulitní, když stavba byla v mezidobí lege artis dokončena, zkolaudována a uvedena do provozu, tedy nastal již nezvratný faktický i právní stav, nebo naopak znamená zcela zásadní zásah na straně stěžovatele (jakožto stavebníka a vlastníka díla) do principu právní jistoty, vlastnických práv,

a s nedozírnými následky chybného užití státních dotací a daňových souvislostí, apod. Kasační stížností se stěžovatel domáhal zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Další zúčastněná osoba - Česká republika, zastoupená Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřila tak, že se s ní ztotožňuje. Důvodem jejího postavení osoby zúčastněné na řízení v tomto řízení jsou stavbou plovárny přímo dotčené pozemky, které budou převedeny na stěžovatele.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. K tvrzené nesprávnosti posouzení žalobní námitky týkající se rozhodování o vyloučení pracovníků stavebního úřadu ve Znojmě pro podjatost uvedl, že v rámci svých písemných námitek ze dne 14. 10. 2002 uplatnil námitku podjatosti všech pracovníků stavebního úřadu ve Znojmě (bod 6. námitek), kterou odůvodnil poměrem mezi těmito pracovníky a stěžovatelem jakožto účastníkem řízení a zároveň jejich zaměstnavatelem, jakož i dalšími vazbami mezi jednotlivými orgány stěžovatele a pracovníky stavebního úřadu, vyplývajícími z tehdy platného znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Rozhodnutím datovaným dne 21. 10. 2002 rozhodla vedoucí stavebního úřadu, že pracovníci stavebního úřadu nejsou ve věci předmětného stavebního řízení podjati. Rozhodnutím datovaným dne 23. 10. 2002 rozhodla tajemnice Městského úřadu ve Znojmě, že vedoucí stavebního úřadu není ve věci předmětného stavebního řízení podjatá. Samotné stavební povolení, podepsané vedoucí stavebního úřadu, bylo datováno dne 22. 10. 2002 a současně odkazovalo ve svém odůvodnění (na straně 10) na citovaná rozhodnutí výše uvedená. Z toho je patrno, že při rozhodování o uplatněné námitce podjatosti nebyly dodrženy požadavky ustanovení § 11 a § 12 správního řádu a že řízení předcházející vydání stavebního povolení ze dne 22. 10. 2002 trpělo závažnou procesní vadou způsobující jeho nezákonnost. Citované stavební povolení bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 1. 2003, v jehož odůvodnění se však žalovaný neztotožnil s odvolací námitkou žalobce týkající se pochybení při rozhodování o námitce podjatosti pracovníků stavebního úřadu, a v rozporu se svou povinností vyplývající z ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu, výše uvedené vady neodstranil ani k jejich odstranění při novém projednání žádosti nevyzval stavební úřad. V rámci nového projednání žalobce ve svých písemných námitkách ze dne 20. 2. 2003 v jejich bodě 6. uvedl, že na svém právním názoru týkajícím se podjatosti pracovníků stavebního úřadu setrvává. V odůvodnění stavebného povolení ze dne 6. 3. 2003 stavební úřad na straně 11 opět bez dalšího odkázal na citovaná rozhodnutí tajemnice Městského úřadu ve Znojmě a vedoucí stavebního úřadu. Ve svém odvolání proti rozhodnutí o stavebním povolení žalobce znovu uvedl, že o jeho námitce podjatosti nebylo správně rozhodnuto, avšak žalovaný v napadeném rozhodnutí jen opakoval argumenty uvedené již v jeho předchozím zrušujícím rozhodnutí ze dne 29. 1. 2003. Z toho všeho vyplývá, že pochybení k nimž došlo při rozhodování o uplatněné námitce podjatosti pracovníků stavebního úřadu, nebyla v celém průběhu stavebního řízení nikdy odstraněna. Podle názoru žalobce je tedy správné, že krajský soud shledal napadené rozhodnutí z uvedeného důvodu nezákonným. Kromě toho je žalobce nadále přesvědčen, že pracovníci stavebního úřadu byli z projednávání a rozhodnutí uvedené věci vyloučeni, jak uvedl v bodě 1. žaloby. Pokud v průběhu celého správního řízení uplatňoval námitku podjatosti pracovníků stavebního úřadu, pak z žádného ustanovení s. ř. s. ani jiného právního předpisu nevyplývá, že by v žalobě nemohl doplnit další důvody, které oprávněnosti této námitky nasvědčují, a že by se soud těmito důvody nemohl zabývat. Žalobce v této souvislosti uvedl, že vzhledem k výslovnému návrhu, který v tomto směru v žalobě s odkazem na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. učinil, soud mohl a měl zrušit výše citovaná rozhodnutí vedoucí stavebního úřadu a tajemnice Městského úřadu ve Znojmě. Ke stěžovatelem tvrzené nesprávnosti posouzení

žalobní námitky týkající se chybějícího stanoviska o posouzení vlivu stavby na životní prostředí žalobce uvedl, že s argumentací krajského soudu souhlasí. Naopak tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti je nesprávné. Stěžovatel, podle něj, přehlíží, že ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. na daný případ vůbec nedopadá, neboť se výslovně týká pouze „posouzení“ - tedy procesů posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA) jako zvláštních postupů se specifickým procesním režimem a cílem, jež byly v českém právním řádu od 1. 7. 1992 upraveny zákonem č. 244/1992 Sb. a od 1. 1. 2002 jsou upraveny zákonem č. 100/2001 Sb. – zahájených před účinností zákona č. 100/2001 Sb. Takováto „posouzení“ se podle citovaného ustanovení dokončí v procesním režimu zákona č. 244/1992 Sb. Citované ustanovení tedy vůbec nedopadá na případy, kdy určitý záměr (§ 3 písm. a/ zákona č. 100/2001 Sb.) nepodléhal posuzování svých vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., ale po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. se předmětem posuzování ve smyslu § 4 odst. 1 tohoto zákona stal. Žalobce také poukázal na to, že předmětné stavební řízení nejenže nebylo před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. (tedy před 1. 1. 2002) ukončeno, ale bylo dokonce až po tomto dni zahájeno (konkrétně dne 11. 4. 2002). Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, podle žalobce, v tomto směru nesprávný údaj. K dalším tvrzením stěžovatele v kasační stížnosti žalobce uvedl, že neobsahují žádné právně relevantní důvody. Nad rámec svého vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce rozsáhle vyjádřil k právnímu závěru krajského soudu, podle něhož nemohl meritorně projednat žalobní námitky týkající se rozporu napadeného rozhodnutí se zákonem o státní památkové péči a považuje ho za nesprávný. Podle názoru žalobce krajský soud se touto námitkou měl zabývat, a to tím spíše, že se jednalo o nejdůležitější věcný aspekt celého sporu. Závěrem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uplatněných (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k těmto závěrům:

K otázce rozhodování o námitce podjatosti:

Krajský soud v napadeném rozsudku sdílí výhrady žalobce týkající se antidatování některého ze správních rozhodnutí a rozhodování úřední osoby, u níž nebyla dosud pravomocně vyřešena otázka její (ne)podjatosti v meritu věci. Nelze proto, podle něj, vyvrátit pochybnosti žalobce o nestandardním způsobu rozhodování o námitkách podjatosti pracovníků stavebního úřadu. S tím nesouhlasí stěžovatel a uvádí, že o námitce podjatosti vznesené žalobcem bylo před vydáním přezkoumávaných rozhodnutí správního orgánu (prvního i druhého stupně) rozhodnuto.

Ze správního spisu vyplývá, jak zjistil již krajský soud, že žalobce v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně uplatnil námitku podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně – stavebního úřadu písemností ze dne 14. 10. 2002, přičemž ta spočívala v jeho tvrzení o úzkém zaměstnaneckém vztahu a silných osobních a funkčních vazbách mezi stavebníkem (M. Z.) jako veřejnoprávní korporací a stavebním úřadem jako jedním z jejích orgánů. Svá tvrzení žalobce opíral o zákon o obcích. Jiné důvody podjatosti pracovníků stavebního úřadu žalobce v citované písemnosti neuplatňoval. Dne 21. 10. 2002 pod zn. Výst: 22d 6955/2002-NI vydal Městský úřad Znojmo,vedoucí odboru výstavby Bc. O. N. rozhodnutí, podle něhož: „Pracovníci stavebního úřadu MěÚ ve Znojmě nejsou ve věci řízení o vydání stavebního povolení – Městská plovárna Z. – L. – v k. ú. Z. – L., obec a okres Z. podjati, námitka podjatosti se zamítá.“ Toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci dne 1. 11. 2002, podle poštovní dodejky ve správním spisu založené. Dne 23. 10. 2002 zn. 22o 42656 Vydal rozhodnutí Městský úřad ve Znojmě, podepsaný tajemnicí, podle něhož:

„Vedoucí odboru výstavby Bc. O. N. jako pracovnice odboru výstavby (stavebního úřadu) není ve věci řízení o vydání stavebního povolení – Městská plovárna Z. – L. – v k. ú. Z. – L., obec a okres Z. podjatá, námitka podjatosti se zamítá.“ Toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci podle fotokopie poštovní dodejky ve správním spisu založené, dne 24. 10. 2002. Dne 22. 10. 2002 pod č. j. Výst: 22d 6955/2002-NI StPo vydal Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby rozhodnutí – stavební povolení na stavbu „Městská plovárna Z. – L.“. Toto rozhodnutí podepsala Bc. O. N., vedoucí odboru výstavby. V odůvodnění tohoto rozhodnutí k námitce č. 6 – podjatosti jen cituje obě rozhodnutí o zamítnutí těchto námitek. Proti tomuto rozhodnutí – stavebnímu povolení podal odvolání žalobce a další účastník řízení. Žalobce v odvolání namítal, mimo jiné, chybné rozhodnutí o námitce podjatosti vedoucí stavebního úřadu s dodatkem, že pokud se na rozhodování o věci nijak nepodíleli jiní pracovníci stavebního úřadu než jeho vedoucí, vztahují se uvedené skutečnosti výhradně k ní. Chybné rozhodnutí spatřoval žalobce v tom, že tajemnice Městského úřadu ve Znojmě se vůbec nevypořádala s jeho argumenty. Výše citované rozhodnutí-stavební povolení bylo rozhodnutím odvolacího orgánu Krajským úřadem Jihomoravského kraje, Odborem územního plánování a stavebního řádu dne 29. 1. 2003 pod č. j. JMK/73/2003/OÚP/Ka zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Pokud jde o námitku žalobce - chybného rozhodnutí o podjatosti vedoucí odboru výstavby, poukázal odvolací orgán na to, že o této námitce rozhodla v rámci své kompetence tajemnice Městského úřadu ve Znojmě. Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby, jako stavební úřad znovu rozhodl dne 6. 3. 2003 pod č. j. Výst: 22d 6955/2002-NI StPo a stavbu „Městská plovárna Z. – L.“ povolil. Rozhodnutí podepsala vedoucí odboru výstavby. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce jen jednou větou uvedl, že o námitce podjatosti pracovníků stavebního úřadu bylo rozhodnuto nesprávně. Odvolání žalobce jakož i dalšího účastníka řízení bylo rozhodnutím odvolacího orgánu Krajským úřadem Jihomoravského kraje, Odborem územního plánování a stavebního řádu dne 9. 6. 2003 pod č. j. JMK/12823/2003/OÚPSŘ/Ka zamítnuto. K námitce žalobce o nesouhlasu s rozhodnutími o námitce podjatosti odkázal odvolací orgán na své předchozí rozhodnutí ve věci. V žalobě žalobce poukázal na to, že ve správním řízení písemností ze dne 14. 10. 2002 a u ústního jednání před stavebním úřadem dne 15. 10. 2002 vznesl námitku podjatosti pracovníků stavebního úřadu a na, podle něj, nesprávné rozhodnutí o námitce podjatosti pracovníků stavebního úřadu a vedoucí stavebního úřadu. Z obsahu správního spisu vyplývá, že ústní jednání se konalo dne 15. 10. 2002, pozvánku k němu zaslala vedoucí stavebního úřadu, a podle protokolu o ústním jednání se ho vedoucí stavebního úřadu zúčastnila. Zástupce žalobce se, podle protokolu o ústním jednání, odvolal na své písemné vyjádření ze dne 14. 10. 2002. Uplatněný žalobní bod v tomto směru v žalobě rozsáhle odůvodňoval velice úzkým zaměstnaneckým vztahem mezi stavebníkem (M. Z.) a pracovníky stavebního úřadu, tvrdil, že povolovaná stavba má pro stavebníka značný politický a ekonomický význam, dotýká se jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro město. Z obsahu správního spisu vyplývá, že ústní jednání se konalo dne 15. 10. 2002, pozvánku k němu zaslala vedoucí stavebního úřadu, a podle protokolu o ústním jednání se ho vedoucí stavebního úřadu zúčastnila. Zástupce žalobce se, podle protokolu o ústním jednání, odvolal na své písemné vyjádření ze dne 14. 10. 2002.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že oba správní orgány nepostupovaly při rozhodování o námitce podjatosti uplatněné žalobcem úplně správně. Předně, uplatnil-li tuto námitku žalobce vůči všem pracovníkům stavebního úřadu, včetně jeho vedoucí, písemností ze dne 14. 10. 2002, pak po jejím dojití do sféry správního orgánu prvního stupně bylo třeba, aby příslušný orgán rozhodl o námitce podjatosti proti vedoucí stavebního úřadu, a teprve pak, vyznělo-li by rozhodnutí tak, že není vyloučena, mohla vedoucí stavebního úřadu rozhodnout o námitce podjatosti proti ostatním pracovníkům

stavebního úřadu, kteří se na projednávání a rozhodování této konkrétní věci skutečně podíleli. Neodpovídá záměru zákonodárce na spravedlivém a nezaujatém rozhodování, aby o námitce podjatosti rozhodoval ten, vůči němuž tato námitka rovněž směřuje a o níž zákonem stanoveným způsobem nebylo dosud rozhodnuto. Navíc došlo i k tomu, že tajemnice Městského úřadu ve Znojmě rozhodla o námitce podjatosti vedoucí stavebního úřadu dne 23. 10. 2002 (toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci 1. 11. 2002), avšak již dne 22. 10. 2002 pod č. j. Výst: 22d 6955/2002-NI StPo vydal Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby rozhodnutí – stavební povolení na stavbu „Městská plovárna Z. – L.“, přičemž toto rozhodnutí podepsala,tedy rozhodla Bc. O. N., vedoucí odboru výstavby a v odůvodnění rozhodnutí poukázal na rozhodnutí tajemnice ze dne 23. 10. 2002. Pochybení správního orgánu druhého stupně spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že tvrzení o nesprávném postupu při rozhodování o námitce podjatosti neuznal. Nicméně rozhodnutím odvolacího orgánu Krajským úřadem Jihomoravského kraje, Odborem územního plánování a stavebního řáduje ze dne 29. 1. 2003, č. j. JMK/73/2003/OÚP/Ka bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 10. 2002 zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, i když z jiných důvodů. Městský úřad ve Znojmě, odbor výstavby, jako stavební úřad znovu rozhodl dne 6. 3. 2003 pod č. j. Výst: 22d 6955/2002-NI StPo a stavbu „Městská plovárna Z. – L.“ povolil, přičemž rozhodnutí podepsala, tedy rozhodla vedoucí odboru výstavby. Nejvyšší správní soud má za to, že v tomto případě rozhodovala vedoucí odboru výstavby, stavebního úřadu, v době, kdy již bylo příslušným orgánem rozhodnuto, že není vyloučena z projednávání a rozhodování této právní věci z důvodů, které žalobce ve správním řízení uplatnil. Pokud se na projednávání a rozhodování této věci podílela jen vedoucí odboru výstavby, stavebního úřadu, pak rozhodnutí ze dne 6. 3. 2003 bylo vydáno pracovníkem stavebního úřadu – jeho vedoucí, ve vztahu k níž bylo o námitce podjatosti rozhodnuto a vedoucí stavebního úřadu z tohoto hlediska v projednávání a rozhodování této konkrétní právní věci nic nebránilo. Toto rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 3. 2003 přezkoumal správní orgán druhého stupně, žalovaný, rozhodnutím ze dne 9. 6. 2003, č. j. JMK/12823/2003/OÚPSŘ /Ka, které bylo předmětem soudního přezkumu v řízení před krajským soudem. V této části lze kasační stížnosti stěžovatele přisvědčit. Nejvyšší správní soud přitom vychází z toho, že napadený rozsudek krajského soudu přezkoumává na základě podané kasační stížnosti stěžovatele, tedy osoby zúčastněné na řízení – M. Z., z důvodů v kasační stížnosti jím uplatněných.

K otázce povinnosti aplikace zákona č. 100/2001 Sb.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že M. Z. podalo u Městského úřadu ve Znojmě, odboru výstavby žádost o stavební povolení stavby Městská plovárna Z. – L. dne 11. 4. 2002. Ze žádosti vyplývá, že územní rozhodnutí bylo vydáno Okresním úřadem Znojmo, ref. regionálního rozvoje pod č. j. RRR 884/24/2001/Kr. dne 10. 9. 2002 (správně asi 2001), právní moci nabylo dne 18. 10. 2001. Územní rozhodnutí tedy bylo pravomocně vydáno před 1. 1. 2002, to je před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Stavební řízení bylo zahájeno 11. 4. 2002, tedy po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá s odvoláním na ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., že posuzování vlivů na životní prostředí zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Za zahájení posuzování je třeba, podle něj, považovat oznámení podle § 5 zákona č. 244/1992 Sb. Protože citovaný zákon nepožadoval proces EIA, záměr nespadal pod jeho přílohy, oznámení nebylo podáno a investor mohl podat přímo žádost o zahájení správního

řízení. Stěžovatel má za to, že závěr krajského soudu o povinnosti aplikace zákona č. 100/2001 Sb. na konkrétní stavební řízení je nepřípustnou retroaktivitou.

Pro posouzení kasační námitky stěžovatele vychází Nejvyšší správní soud z porovnání právní úpravy provedené oběma zákony, to je zákonem č. 244/1992 Sb. a zákonem č. 100/2001 Sb.

Podle § 1 zákona č. 244/1992 Sb.(ve znění do 31. 12. 2001 to je do účinnosti zákona č. 100/2001 Sb.), o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon upravuje posuzování vlivů připravovaných staveb, jejich změn a změn v jejich užívání (dále jen „stavby“), činností, technologií, rozvojových koncepcí a programů, (dále jen „koncepce“) a výrobků na životní prostředí a určuje orgány státní správy příslušné k posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 2 odst. 1 téhož zákona předmětem posuzování jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 a 2 tohoto zákona. Stavba o kterou v daném případě šlo, v přílohách č. 1 a č. 2 uvedena není. M. Z. tedy nestíhala povinnost oznámit ji podle § 5 citovaného zákona příslušnému orgánu, tedy pro územní rozhodnutí, když řízení o něm bylo zahájeno a pravomocně skončilo před 1. 1. 2002. Stěžovatel – M. Z. také připouští, že záměr stavby neoznámil, ale z této situace vyvozuje, že tím, že nebyl povinen stavbu oznámit, bylo zahájeno posuzování a toto posuzování mělo být dokončeno podle zákona č. 244/1992 Sb. vzhledem k ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.

Podle § 1 zákona č. 244/1992 Sb. (ve znění po 31. 12. 2001 to je po účinnosti zákona č. 100/2001 Sb.), o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, zákon upravuje posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů (dále jen „koncepce“) na životní prostředí a určuje příslušný orgán k posuzování vlivů na životní prostředí, kterým je Ministerstvo životního prostředí (dále jen „příslušný orgán“). V § 14 pak upravuje posuzování koncepcí (koncepcí se rozumí pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy (dále jen „schvalující orgán“), a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistiky. Za koncepci se dále považují územně plánovací dokumentace a směrný vodohospodářský plán. Zákon v tomto znění pak dále obsahuje jen § 23 stanovící, že na tento zákon se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. A § 24 o dni účinnosti tohoto zákona.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2002, ve znění do 30. 4. 2004 (doby rozhodování žalovaného i správního orgánu prvního stupně o žádosti M. Z. o povolení stavby Městská plovárna Z. – L. ze dne 11. 4. 2002) v § 1 stanoví svůj předmět úpravy: podle odst. 1 zákon upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování. Podle odst. 2 posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Podle odst. 3 účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.

Z porovnání obou právních úprav vyplývá, že od 1. 1. 2002 zákon č. 244/1992 Sb. vzhledem ke svým § 1 a § 14 upravoval jen posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů, přičemž koncepcí se rozuměla pro účely tohoto zákona koncepce předkládaná

a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy. Posuzování v jiných případech vymezených v § 1 zákona č. 100/2001 Sb. upravuje tento zákon.

Zákon č. 100/2001 Sb. obsahuje Přílohu č. 1 v ní Kategorii I – záměry vždy podléhající posouzení a Kategorii II – záměry vyžadující zjišťovací řízení. Dále obsahuje Přílohu 2 obsahující zásady pro zjišťovací řízení, podle nichž: Při zjišťovacím řízení příslušný úřad zjišťuje, zda a v jakém rozsahu může záměr vážně ovlivnit životní prostředí a obyvatelstvo. Používá přitom následující kritéria, která charakterizují na jedné straně vlastní záměr a příslušné zájmové území, na druhé straně z toho vyplývající významné potenciální vlivy na obyvatelstvo a životní prostředí.V bodu I. je uvedena charakteristika záměru, v bodu II. umístění záměru.

Podle § 3 písm. a/ zákona č. 100/2001 Sb. pro účely tohoto zákona se rozumí záměrem stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

Zákon č. 100/2001 Sb. tedy stanoví, že posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záměry. Podstatné tedy je, co je třeba považovat za „záměr“ podle citovaného zákona v daném případě ve vztahu k tehdy účinnému zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť podle něho probíhalo nejprve územní a později stavební řízení o stavbě Městská plovárna Z. – L. Zda záměr stavby vztáhnout jen pro územní rozhodnutí nebo i pro stavební řízení. Význam posuzování vlivů na životní prostředí spočívá především v tom, že se zvažují důsledky „záměrů a koncepcí“ na životní prostředí ještě předtím, než se přistoupí k jejich realizaci. Proces posuzování vlivů na životní prostředí přispívá k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životním prostředí. Z tohoto hlediska posuzováno a dále i s přihlédnutím k § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., podle něhož účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, přičemž tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů, dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že „záměr“ stavby je třeba vztáhnout i na řízení o povolení stavby, nikoliv jen na řízení o územní rozhodnutí. Podle ustanovení § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům. Podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. b/ zákona č. 50/1976 Sb. ve stavebním řízení stavební úřad přezkoumá zejména, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu. Z uvedeného vyplývá, že v obou řízeních byl stavební úřad povinen zkoumat, zda záměr stavby je v souladu se zákonem o životním prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním

zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. V odst. 4 téhož ustanovení jsou uvedeny výjimky, které však žalovaný ani stěžovatel ani netvrdili.

Podle přechodného ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. posouzení zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Krajský soud vycházel z toho, že stavba Městská plovárna Z. – L. nepodléhala v právním režimu zákona č. 244/1992 Sb. posuzovacímu řízení dle § 5 a následujícím tohoto zákona. Tento jeho závěr účastníci nezpochybňují. Stěžovatel z něho a z § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. vyvozuje, že pokud se posouzení zahájená před 1. 1. 2002 dokončila podle zákona č. 244/1992 Sb., pak i na případ, kdy záměr nebyl posuzován podle zákona č. 244/1992 Sb. bylo třeba výlučně aplikovat (zřejmě na navazující řízení podle zvláštních předpisů) tento zákon č. 244/1992 Sb., nikoliv zákon pozdější č. 100/2001 Sb.

S tímto názorem stěžovatele Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Posuzování podle zákona č. 244/1992 Sb. mohlo začít podáním oznámení ve smyslu ustanovení § 5 tohoto zákona nebo jiným způsobem stanoveným tímto zákonem. Bylo-li by takto zahájeno, a nebylo ukončeno do 31. 12. 2001, to je do účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., pak by se vzhledem k ustanovení § 24 odst. 2 tohoto zákona dokončilo podle zákona č. 244/1992 Sb. Pokud ale takové řízení nebylo zahájeno, například jako v daném případě proto, že záměr stavby nepodléhal režimu zákona č. 244/1992 Sb., nebylo možné je dokončit podle tohoto zákona. Z žádného ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. nevyplývá, že by záměry, např. stavby, které nepodléhaly režimu zákona č. 244/1992 Sb. (do 1. 1. 2002), nepodléhaly režimu zákona č. 100/2001 Sb. Z různých ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. však vyplývá opak. Např. z ustanovení § 1 odst. 3, výše citovaného, z ustanovení § 10 odst. 3 a 4. Výsledkem posuzování příslušného orgánu podle tohoto zákona je stanovisko.

Podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů. Stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů. Platnost stanoviska je 2 roky ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o 2 roky, a to i opakovaně, nedošlo-li k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

Podle ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, zahrne do svého rozhodnutí nebo opatření požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku, pokud jsou v něm uvedené, nebo ve svém rozhodnutí, popřípadě opatření uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti.

Od 1. 1. 2002 , to je od účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., bylo třeba postupovat pokud jde o záměr stavby, podle tohoto zákona. Stěžovatel podal žádost o povolení stavby dne 11. 4. 2002, tedy po nabytí účinnosti citovaného zákona. Nejvyšší správní soud se závěry

krajského soudu v tomto směru souhlasí a kasační stížnost v této části nepovažuje za důvodnou.

Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost podanou proti němu Nejvyšší správní soud zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

Podle ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s. účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Kasační stížnost v daném případě podal stěžovatel, který v řízení před krajským soudem byl osobou zúčastněnou na řízení. Osobu zúčastněnou na řízení, která podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost je tedy třeba považovat za účastníka řízení o kasační stížnosti. Při rozhodování o nákladech řízení o kasační stížnosti je proto třeba vycházet za použití ustanovení § 120 s. ř. s. z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. V daném případě stěžovatel neměl úspěch s kasační stížností a je povinen hradit náklady ostatním účastníkům tohoto řízení. V řízení o kasační stížnosti vznikly náklady řízení žalobci v souvislosti s právním zastoupením v celkové výši 1075 Kč a sestávají z odměny za sepis vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 1000 Kč a 75 Kč paušální náhrady (§ 6, § 7, § 9 odst. 3, písm. f/, § 13 odst. 1, 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění do 31. 8. 2006). Nejvyšší správní soud proto stěžovateli uložil tyto náklady zaplatit. Dalším účastníkům řízení o kasační stížnosti náklady nevznikly a proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí ve vztahu k nim a stěžovateli uvedeno.

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

V Brně dne 29. června 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu