



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Ing. Z. K.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Mazalem, advokátem, se sídlem Písek, tř. Národní svobody 26/181, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, zastoupenému JUDr. Františkem Smejkalem, advokátem se sídlem České Budějovice, Klavíkova 18, **za účasti osob zúčastněných** na řízení: 1) M. P., 2) I. S., a. s., 3) R. K., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 3. 2006, č. j. 10 Ca 207/2005 - 47, ve znění opravného usnesení č. j. 10 Ca 207/2005 - 66 ze dne 14. 4. 2006,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2005, č. j. KUJCK 22900/2005 OÚPI/Ře, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a byla potvrzena níže uvedená rozhodnutí Městského úřadu Písek (dále též „stavební úřad“): 1) rozhodnutí vedoucího odboru výstavby MěÚ Písek ing. J.B. ze dne 20. 6. 2005, č. j. Výst./2130/0/2005/Bi.OBEC-Rozh., o námitce podjatosti pracovníka stavebního úřadu M. K., 2) rozhodnutí tajemníka odboru výstavby MěÚ Písek Ing. J. H. ze dne 17. 6. 2005 č. j. 171/T/2005, o námitce podjatosti vedoucího stavebního úřadu Ing. J. B. a 3) rozhodnutí odboru výstavby MěÚ Písek č. j. Výst./1798/0/2005/Kl.STUR-StPo. ze dne 11. 7. 2005, kterým bylo rozhodnuto na žádost firmy I.S., a. s., o povolení stavby „Veřejné osvětlení vnitrobloku, G. ulice, P., II. etapa“, na

pozemcích: stavební parcely 357/2, 357/4, 357/5, 357/10 a 367/11 a pozemkové stavby 69/1, 71/4, 73/2, 78/7, 78/8, 2093/3 a 2566/1, vše v katastrálním území P..

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel včas dne 4. 4. 2006 kasační stížnost z důvodů, stanovených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), aniž by blíže specifikoval, v čem naplnění stížnostních bodů shledává. Byl proto Krajským soudem v Českých Budějovicích vyzván k doplnění kasační stížnosti o důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za vadné. Stěžovatel kasační stížnost doplnil písemně dne 15. 5. 2006. V tomto doplněném podání mimo jiné uvedl, že odůvodnění usnesení č. j. 10 Ca 207/2005 - 63 ze dne 7. 4. 2006, kterým jej soud vyzval k doplnění kasační stížnosti, je zmatečné a vnitřně rozporné. Kasační stížnost ze dne 4. 4. 2006 měla dle jeho názoru všechny zákonem stanovené náležitosti, a proto nebylo možné tuto stížnost odmítnout, nebyla-li by ve stanovené lhůtě opravena, jak to ve svém odůvodnění soud uvedl. Stěžovatel uplatnil důvody uvedené v ustanovení § 103 s. ř. s. s tím, že napadený rozsudek je nezákonný, protože vychází z nesprávného právního posouzení. Je také nepřezkoumatelný, protože nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Podle ustanovení § 76 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. měl soud zrušit správní rozhodnutí i bez návrhu, případně vyslovit jeho nicotnost, i když nebyly vady namítány v žalobě, a to i tehdy, když vyšly najevo až při jednání. Soudci krajského soudu, kteří ve věci rozhodovali, podle názoru stěžovatele nepochopili účel a smysl ustanovení § 49 odst. 4 s. ř. s., poslední věty, spolu s ustanovením § 76 odst. 3 věty druhé s. ř. s., čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“), když si jeho účel a smysl vyložili tak, že je splněn již pouhou fyzickou přítomností účastníka při jednání a jeho vyjádřením se soud nemusí nebo dokonce nemůže zabývat. Přitom je ve skutečnosti právě ústní jednání s vyjádřením účastníků nejdůležitější, ústavně zaručenou částí řízení, zajišťující spravedlivé projednání věci. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a náležitosti odůvodnění, protože odůvodnění rozsudku je pouze v „obecné rovině“, jak soud v odůvodnění sám uvádí. Skutková zjištění soudu jsou zcela nekonkrétní. Zcela nesprávná a nesmyslná je úvaha soudu, že pracovník správního orgánu, který je zaměstnancem účastníka řízení, není z projednávání a rozhodování ve věci vyloučen pro pochybnost o jeho nepodjatosti. Takovou úvahu označil stěžovatel za úvahu postavenou na hlavu, která se přičí zdravému rozumu. Soud neposoudil věcnou správnost rozhodnutí o námitce podjatosti v souvislosti s ekonomickou závislostí zaměstnance na zaměstnavateli. Úvaha o tajemníkovi jako zaměstnavateli je nesmyslná a nezákonná. Pracovníci úřadu jsou podle zákona zaměstnanci obce, nikoli tajemníka. Vady řízení, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé spočívaly podle mínění stěžovatele mimo jiné i v porušení ustanovení § 48 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tím, že soud řízení nepřerušil, ačkoliv rozhodnutí závisí na otázce, kterou krajský soud nebyl oprávněn řešit. Jde o otázku, zda stavebník je vlastníkem dotčených pozemků, nebo k nim má jiné právo, které ho opravňuje zřídit na těchto pozemcích výše zmíněné stavby. Krajský soud se v řízení nezabýval vadou správního řízení, spočívající v porušení ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Závěr soudu, že výsledek tohoto řízení nemohl mít žádný vliv na rozhodnutí soudu ohledně žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby, je zcela zjevně nesprávný, protože otázka řešená okresním soudem jako tzv. předběžná otázka má pro přezkoumání zákonnosti správních rozhodnutí o povolení stavby zásadní význam. Také k poznámce soudu o tom, že „námitka ohledně porušení ustanovení § 32 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) je nepřipadná, protože územní rozhodnutí je pravomocné a proto i závazné“, stěžovatel uvádí, že nabytí právní moci rozhodnutí o územním řízení nebylo soudem zjištěno, neboť ve spise není žádný údaj o tom, kdy bylo

stěžovateli územní rozhodnutí doručeno. Závěrem stěžovatel v kasační stížnosti namítal i to, že výrok rozsudku o náhradě nákladů řízení ve znění opravného usnesení je nesprávný a byly jím porušeny základní zásady soudního řízení uvedené v části první hlavy první s. ř. s., a ustanovení § 156 odst. 3, § 164 a § 166 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s ustanovením § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s., § 64 s. ř. s., a v porušení čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy, čl. 14 odst. 1 Paktu a v rozporu s § 79 odst. 1 a § 80 odst. 1, odst. 2 písm. b) a f) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích v tehdy platném znění. Rozhodnutí soudu o náhradě nákladů řízení je podle stěžovatele nespravedlivé, je porušením ustanovení § 1 a 2 o. s. ř., § 64 s. ř. s. a § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. To, že se žalovaný nechal před soudem zastupovat advokátem, ačkoli má vlastní odbor legislativy a velké množství pracovníků s právnickým vzděláním, kteří jsou placeni i z daní stěžovatele, je dle stěžovatele nemravným zneužitím práv na stěžovatelův úkor. Opravné usnesení pak stěžovatel považuje za nezákonné, protože nejde o opravu zjevné nesprávnosti, ale o doplnění rozsudku uvedením platebního místa poté, co rozsudek již nabyl právní moci, což podle názoru stěžovatele ustanovení § 164 o. s. ř. neumožňuje.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 6. 6. 2006 uvedl, že napadené rozhodnutí rozhodně nelze považovat za nicotné, neboť má veškeré zákonem stanovené náležitosti, je srozumitelné a jasné, a je v souladu s platnou legislativou. Ze stejného důvodu nelze souhlasit ani s námitkou stěžovatele, že rozsudek je odůvodněn pouze v obecné rovině, neboť je stejně tak zřejmý a srozumitelný. Krajský soud se v něm podrobně zabýval všemi žalobními námitkami. Ke skutečnosti, že se žalovaný nechal v předmětném řízení zastupovat advokátem, uvedl, že v současné době nemá na příslušném odboru zaměstnaného právníka, který by mohl z odborného hlediska zastupovat v soudním řízení zájmy žalovaného. Pokud by právo na zastupování nebylo žalovanému přiznáno, došlo by tím k porušení rovného postavení účastníků řízení. Žalovaný navrhuje kasační stížnost žalobce jako nedůvodnou zamítnout a současně požaduje uhradit k rukám advokáta náhradu nákladů řízení včetně DPH.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního a soudního spisu především zjistil, že dne 26. 6. 2000 vydal Městský úřad Písek územní rozhodnutí č. j. Výst./3258/0/1999/Ad o umístění stavby „Komunikace a inženýrské sítě – vnitroblok, G. ulice“, kterým byla mimo jiné umístěna i stavba veřejného osvětlení. Stavebník I.S. a.s. dne 25. 5. 2005 podal žádost o stavební povolení Veřejné osvětlení vnitrobloku, G. ulice P. – II etapa, a to na pozemcích přesně specifikovaných, kterou doložil rozhodnutím Městského úřadu Písek, odboru životního prostředí a VLHZ č. j. ŽP/1045/2005 – Vá ze dne 13. 4. 2005 a rozhodnutím Městského úřadu Písek, odboru kultury a cestovního ruchu č. j. OKCR/330-273/2005-Zb- A20 ze dne 15. 4. 2005, kterými byly stanoveny základní podmínky pro provádění stavby, přípustné z hlediska zájmu státní památkové péče a městského úřadu Písek, odboru strategického rozvoje a územního plánování. Dále bylo doloženo také souhlasné stanovisko městského architekta ze dne 1. 4. 2005.

Dne 31. 5. 2005 oznámil stavební úřad zahájení stavebního řízení a k projednání žádosti o stavební povolení svolal ústní jednání spojené s místním šetřením na den 13. 6. 2005, přičemž účastníkům řízení byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel a rovněž R. K. se k podkladům vyjádřili a to dne 13. 6. 2005. Shodně oba namítali možnou podjatost pracovníka stavebního úřadu M. K. a Ing. B., neboť jsou zaměstnanci Městského úřadu Písek. Dále namítali rušení světlem při užívání nemovitosti,

narušení ohradní zdi, jíž jsou spoluvlastníci, neúplnost projektové dokumentace, s tím, že není dán důvod k osvětlení. Dne 11. 7. 2005 bylo vydáno rozhodnutí o povolení předmětné stavby, které stěžovatel napadl odvoláním. Rovněž byla odvoláním napadena rozhodnutí ze dne 17. 6. 2005 a ze dne 20. 6. 2005 o zamítnutí námitek podjatosti výše uvedených pracovníků Městského úřadu Písek.

V rozhodnutí o odvolání proti výše uvedeným rozhodnutím Městského úřadu Písek žalovaný uvedl, že obě rozhodnutí o námitkách podjatosti byla vydána v souladu se správním řádem, měla všechny náležitosti podle ustanovení § 47 správního řádu a zákonem stanovený postup byl v obou případech dodržen. Vedoucí odboru výstavby i tajemník MěÚ Písek se podrobně zabývali důvody pro vyloučení pracovníků správního orgánu, tak, jak jsou definovány v § 9 správního řádu, a v odůvodnění rozhodnutí uvedli důvody, proč neshledali jmenované pracovníky v tomto řízení podjatými. Žalovaný se v odůvodnění zabýval i otázkou podjatosti obecně, a konstatoval, že sama skutečnost, že zaměstnanci města či obce, resp. osoby, které jsou v pracovním poměru k městskému úřadu (v tomto konkrétním případě vedoucí odboru výstavby a tajemník Městského úřadu Písek) vykonávají svou pravomoc v průběhu stavebního řízení, jehož účastníkem je sama obec, nezakládá pochybnost o jejich nepodjatosti v daném řízení, a to dokonce ani v případě, že by obec sama byla stavebníkem (v projednávaném případě byl stavebníkem nájemce výše specifikovaných pozemků z titulu ujednání stanovených nájemní smlouvou). Žalovaný uvádí, že pokud by tento samotný fakt pochybnost o nepodjatosti zakládal, pak by taková situace musela nastávat pravidelně, nikoli výjimečně, např. v důsledku určitého osobního vztahu ke konkrétní věci či osobě (podjatým by byl pracovník, který by požádal o vydání stavebního povolení, a pak o něm sám rozhodoval). Příslušnost orgánu ve stavebním řízení je dána právní úpravou, a jde tedy o stav právní normou předvídaný. Žalovaný proto v citovaných rozhodnutích uvedl, že napadená rozhodnutí MěÚ Písek přezkoumal v celém rozsahu, obě rozhodnutí pak potvrdil, a odvolání žalobce zamítl. K dalšímu odvoláním napadenému rozhodnutí o povolení stavby veřejného osvětlení žalovaný uvedl, že se v rámci odvolacího řízení zabýval průběhem řízení před stavebním úřadem i obsahem a náležitostmi vlastního rozhodnutí ve věci, a neshledal pochybení ze strany stavebního úřadu. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nevykazuje vady, které by odůvodňovaly zrušení či změnu napadeného rozhodnutí. Pro dané území bylo vydáno platné územní rozhodnutí a byl schválen regulační plán, s nímž byla navržená stavba v souladu. Předložená dokumentace stavby včetně její dokladové části splňuje požadavky § 16 a 18 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj, č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Stavební řízení bylo dle žalovaného v souladu se zásadami správního řízení i s předpisy, které toho řízení upravují, tj. zejména stavebním zákonem, prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu a správním řádem. Stavební úřad se podle názoru žalovaného vypořádal se všemi námitkami, k jejichž rozhodnutí byl příslušný, a které byly vesměs námitkami technického charakteru, dostatečně. Výjimku by tvořila pouze námitka, kterou žalobce poukazuje na to, že povolením a uskutečněním stavby by vznikly mezi vlastníkem pozemku a stavebníkem nepřehledné a nežádoucí majetkoprávní a finanční vztahy, jejichž posouzení překračuje rozsah pravomoci stavebního úřadu, a proto by musel stavební úřad odkázat na soud a řízení v souladu s ustanovením § 137 odst. 1 a 2 stavebního zákona přerušit, pokud by však takovou námitku uplatnil vlastník stavbou dotčeného pozemku. Protože však vlastníci doklady o vlastnickém, popř. jiném právu k pozemkům (nájemní smlouva obsahuje mimo jiné i souhlas vlastníka s realizací stavby) řádně doložili a vlastníci dotčených pozemků s uskutečněním stavby souhlasili a neuplatnili žádné námitky a připomínky, stavební úřad podle názoru žalovaného nebyl povinen s touto námitkou odkázat žalobce k soudu a řízení přerušit. Z toho důvodu i toto napadené rozhodnutí odboru výstavby MěÚ Písek o povolení stavby žalovaný potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 27. 12. 2005 žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, v níž namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 59 správního řádu, podle něhož odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu, a jsou-li pro to důvody, rozhodnutí změní nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Podle žalobce žalovaný rozhodnutí v celém rozsahu nepřezkoumal, podle jeho názoru měl rozhodnutí změnit tak, že pracovník odboru výstavby Městského úřadu Písek M. K. a vedoucí odboru Ing. J. B. jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni a žádost o povolení stavby zamítnout, nebo je měl zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Dle žalobce nebyla rozhodnutí vydána v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, nevycházela ze spolehlivě zjištěného stavu věci a neobsahovala předepsané náležitosti. Předchozí řízení bylo zatíženo vadami, které mohly mít vliv na správnost a zákonnost rozhodnutí. Žalobce proto navrhl, aby soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí až do rozhodnutí soudu o věci samé, bylo-li v době podání žaloby rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK/22900/2005 OÚPI/Ře z 29. 9. 2005 pravomocné, rozsudkem pak toto rozhodnutí v celém rozsahu zrušil, a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích po nařízeném jednání rozhodl dne 8. 3. 2006 rozsudkem č. j. 10 Ca 207/2005 – 47 tak, že žalobu zamítl, a zároveň rozhodl, že žalobce je povinen zaplatit žalovanému náhradu nákladu řízení ve výši 4433 Kč (výrok o nákladech řízení byl později na žádost žalovaného doplněn opravným usnesením ze dne 14. 6. 2006 tak, že uvedenou částku je žalobce povinen zaplatit k rukám právního zástupce žalovaného).. Při ústním jednání žalobce přednesl vyjádření k jednotlivým bodům žaloby, které předal soudu v písemném vyhotovení. Právní zástupkyně žalovaného poukázala mimo jiné na to, že tento přednes přesahující rámec žaloby představuje její nepřípustné rozšíření.. Navrhla žalobu zamítnout. Pověřený pracovník zúčastněné osoby Města Písek se na jednání nevyjádřil. Jednatel další zúčastněné osoby, I.S., a. s., uvedl, že podle jeho názoru územní řízení proběhlo správně, a rozhodnutí je také správné.

V odůvodnění rozsudku, kterým byla žaloba zamítnuta, soud uvedl, že ze spisu jím byly zjištěny všechny pro věc rozhodné skutečnosti, a že pochybení na straně žalovaného Krajského úřadu Jihočeského kraje neshledal. Žalovaný se podle názoru soudu vyrovnal se všemi důvody uvedenými v odvolání ve vztahu k nesprávnému postupu v rozporu s § 62 a § 137 odst. 2 stavebního zákona. Rovněž bylo řádně odůvodněno rozhodnutí o námitce podjatosti výše uvedených zaměstnanců Městského úřadu Písek. Žalovaný v rozhodnutí podrobně vysvětlil, z jakého důvodu nelze osoby M. K. a Ing. J. B. považovat za podjaté pouze pro jejich pracovní poměr k uvedenému úřadu. Dle závěru krajského soudu, měl žalobce, namítal-li porušení celé řady ustanovení hned několika právních předpisů, přesně specifikovat, v čem konkrétně tvrzené porušení spočívá. Z obecného výčtu paragrafů nelze podle názoru soudu spolehlivě vyvodit, v čem konkrétně pochybení správních orgánů žalobce vidí. Krajský soud v odůvodnění rozsudku mimo jiné uvedl, že přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích daných žalobními body, které byly uvedeny v žalobě ze dne 6. 12. 2005. Rozšířenými žalobními výhradami, které byly uplatněny až při ústním jednání dne 8. 3. 2006, se soud zabývat nemohl, protože je žalobce uplatnil až po lhůtě stanovené v ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. Napadené rozhodnutí bylo tedy soudem přezkoumáno pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty od doručení napadeného rozhodnutí. Ke všem takto uplatněným žalobním bodům a námitkám se krajský soud jednotlivě a velmi podrobně v odůvodnění svého rozsudku vyjádřil.

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

Kasační stížnost není důvodná.

Kasační stížnost stěžovatel a osoba zúčastněná na řízení podali z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s..

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

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

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

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro namítaný nedostatek důvodů a náležitostí odůvodnění podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože soud se spokojil podle stěžovatele s odůvodněním pouze v „obecné rovině“, a skutková zjištění soudu jsou podle něj zcela nekonkrétní. Zde Nejvyšší správní soud konstatuje, že z textu odůvodnění rozsudku krajským soudem plyne, že s ohledem na skutečnost, že žalobce namítal vady správního řízení toliko v obecné rovině, tj. omezil se jen na citaci příslušných ustanovení správního řádu, stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž by uvedl, v čem konkrétně měly tyto vady spočívat, mohl soud procesní postup a rozhodnutí žalovaného v řízení přezkoumat také jen obecně ve vztahu k obsahu správního spisu, a v těchto souvislostech to také uvedl v odůvodnění rozsudku. Za takové situace nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit názoru stěžovatele, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odůvodnění rozhodnutí shledal Nejvyšší správní soud naopak dostatečně rozsáhlým, podrobným a srozumitelným. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 3. 2006, č. j. 10 Ca 207/2005 - 47 má také všechny obecné náležitosti ve smyslu § 37 s. ř. s., jakož i další náležitosti stanovené

v § 54 s. ř. s. Obdobně Nejvyšší správní soud neshledal ani naplnění důvodů, stanovených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Pokud jde o tvrzené pochybení krajského soudu ve smyslu § 103 písm. a) s. ř. s., stěžovatel vidí nesprávnost právního posouzení v porušení § 76 odst. 3 s. ř. s., podle něhož měl soud napadené rozhodnutí zrušit, popřípadě vyslovit jeho nicotnost i tehdy, pokud vady předcházejícího řízení vyjdou najevo až při jednání. Soud nesprávně posoudil smysl a účel ústního jednání, kde právě tím, že je účastníkům umožněno se vyjádřit, je zajištěno spravedlivé projednání věci. Stěžovatel se domnívá, že konstatoval-li krajský soud v odůvodnění rozsudku, že se mohl zabývat pouze žalobními námitkami uvedenými v žalobě ze dne 6. 12. 2005, a dalšími žalobními výhradami, které byly uplatněny při ústním jednání dne 8. 3. 2006, se zabývat nemohl, porušil tak stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, které je zaručeno nejen Listinou základních práv a svobod a ostatními právními předpisy České republiky, ale také citovanými mezinárodními smlouvami o lidských a občanských právech.

Stěžovatelem výslovně uplatněný důvod namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že tvrzené důvody kasační stížnosti soud posuzuje podle jejich obsahu a nikoliv podle formálního označení. Stěžovatel sice uplatnil důvod spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, nicméně obsahově spadají stěžovatelem uplatněné důvody pod písmeno d) ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., tj. stěžovatel se dovolává nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro vady řízení před soudem. Nejvyšší správní soud k výše uvedené námitce uvádí, že řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční. Je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv; je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné [§ 71 s. ř. s.]. Správní soudnictví je ovládáno i zásadou koncentrační. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené lhůtě [§ 72 s. ř. s.] a pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body [§ 71 odst. 2 s. ř. s.]; zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout [(§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

Soud je při přezkoumání správního rozhodnutí vázán rozsahem napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí a (nejde-li o rozhodnutí nicotné, kdy je oprávněn nicotnost deklarovat i bez návrhu) přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a jen v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 s. ř. s.]. Bylo tedy na žalobci, aby v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby žalobou vymezil, které výroky rozhodnutí a z jakých skutkových a právních důvodů mají být soudem přezkoumány.

I bez návrhu je soud povinen zrušit napadené rozhodnutí, pouze za předpokladu, shledá-li vady předcházejícího řízení ve smyslu § 76 odst. 2) s. ř. s., tedy vady, které vyvolávají nicotnost přezkoumávaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však takové vady řízení neshledal.

Pojem nicotnosti ve značné hloubce propracovala především judikatura, která dospěla k závěru, že vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek

funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dospěje-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, potom jeho nicotnost svým výrokem v rozsudku deklaruje. Z uvedeného vyplývá, že nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů.

Od nicotnosti je zapotřebí odlišovat rozhodnutí nezákonná. Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ke stejnému závěru dospěl také Ústavní soud ve svém usnesení, sp. zn. II. ÚS 770/02 ze dne 5. 5. 2004. Ani takové vady Nejvyšší správní soud však v řízení neshledal.

Krajský soud podle názoru Nejvyššího správního soudu správně posoudil a vyložil i právní otázku namítané pochybnosti podjatosti pracovníků Městského úřadu Písek, kteří rozhodovali v dotčeném stavebním řízení. Podle § 9 odst. 1 správního řádu je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům, lze mít pochybnosti o jeho nepodjatosti. V rozsudku č. j. 2 As 21/2004 - 67 už Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným článkem 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územně správního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávního celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena*

[§ 2 odst. 3 citovaného zákona]. Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pouze situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost.“ Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takovýchto případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě, vlastní zájem pracovníka v dané věci, příbuzenský vztah k účastníkům řízení nebo naopak vztah zjevně nepřátelský, [rozsudek NSS 4 As 24/2005]. Z výše uvedených důvodů tedy ani v tomto stížnostním bodě nemohl Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčit.

Kasační námitku směřující proti výroku o nákladech řízení nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat, neboť dle ustanovení § 104 odst. 2. s. ř. s. je taková námitka nepřijatelná. V této souvislosti zdejší soud uvádí, že systém opravných prostředků v soudním řízení, aby respektoval ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a respektoval principy materiálního právního státu, musí nalézt přiměřenou rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva. Ryze formální důraz kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení (ve smyslu jeho procesní bezvadnosti) ve svých důsledcích může oslabovat právní jistotu, a tedy i efektivitu práva. Jak k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. nález ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sběrka nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222-223; obdobně též nález ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sběrka nálezů a usnesení, sv. 31, str. 149). Žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může být reálně takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitu rozhodování a právní jistoty. Podle ustanovení § 104 odst. 2. s. ř. s. je kasační námitka směřující toliko do výroku o nákladech řízení nepřijatelná a za této situace tedy nemohl Nejvyšší správní soud postupovat jinak, než ji ze svého přezkumu vyloučit.

Nejvyšší správní soud posoudil i namítané důvody kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1) písm. b) s. ř. s., podle něhož se za vadu řízení považuje okolnost, že skutková podstata, z níž soud vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí zrušit. Ze spisu vyplývá, že skutková podstata, z níž soud vycházel, byla dostatečně zjištěna z přiloženého správního spisu, ke kterému je přiložena veškerá dokumentace i podklady k rozhodnutí včetně zápisů o správním řízení v prvním i druhém stupni.

S ohledem na již citovanou zásadu koncentrace řízení ve správním soudnictví, se soud nemohl zabývat žalobní námitkou, týkající se nedostatečného zjištění soudu ohledně právní moci územního rozhodnutí, které dle stěžovatele nemá oporu ve spise, protože v něm není uveden údaj o doručení tohoto rozhodnutí. Tato námitka byla stěžovatelem uplatněna nově,

a to u ústního jednání, po uplynutí dvouměsíční lhůty, kdy již na ni soud nemohl brát zřetel. Na tento rámeček však Nejvyšší správní soud uvádí, že i kdyby byla tato námitka uplatněna v zákonem stanovené lhůtě, nelze s ní souhlasit. Územní rozhodnutí o umístění liniové stavby se totiž podle ustanovení § 42 odst. 2) stavebního zákona oznamuje veřejnou vyhláškou, nikoli doručením písemného vyhotovení účastníkům, jak je tomu při vydání jiného typu územního rozhodnutí.

K námitce ve věci určovací žaloby u Okresního soudu v Písku, kterou měl krajský soud dle stěžovatele posoudit jako tzv. předběžnou otázku, a podle ustanovení § 48 odst. 1) písm. d) s. ř. s. měl dosavadní řízení přerušit, Nejvyšší správní soud uvádí, že ze spisového materiálu vyplývá, že vlastník dotčených pozemků s uskutečněním stavby souhlasil, nevznel žádné námitky ani připomínky. Stavebník pak k žádosti o stavební povolení doložil v souladu s ustanovením § 16 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj, č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona doklady, kterými prokázal vlastnické či jiné právo k pozemkům, dotčeným stavbou veřejného osvětlení a to nájemní smlouvu k pozemkům, na kterých má být stavba uskutečněna. Stěžovatel ani R. K. nejsou vlastníky žádného z dotčených pozemků. S ohledem na výše uvedené nemůže rozhodnutí Okresního soudu v Písku mít žádný vliv na rozhodnutí soudu o zákonnosti rozhodnutí žalovaného o stavebním povolení.

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

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel se svou kasační stížností úspěšný nebyl. Žalovanému soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, a to přesto, že advokát, zastupující žalovaného náklady řízení ve vyjádření kasační stížnosti žádal. Soud při rozhodování o nákladech řízení přihlédl k tomu, že žalovaný je významným územním orgánem veřejné správy, který má dostatek kvalifikovaných zaměstnanců, kteří se podíleli na koncipování napadeného rozhodnutí. Lze proto od něho právem očekávat, že v řízení o správní žalobě bude také své rozhodnutí schopen kvalifikovaně hájit na soudě, když tuto povinnost považuje soud za integrální součást konkrétního výkonu veřejné správy. V případě, že si stěžovatel v tomto řízení zjednal právní zastoupení advokátem, shledal soud důvody hodné zvláštního zřetele, postačující k tomu, aby náhrada nákladů řízení nebyla přiznána [§ 60 odst. a § 120 s. ř. s.].

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

V Brně dne 17. října 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu

