



Nejvyšší správní soud
Moravské nám. 6
657 40 Brno

Stěžovatel:

Veřejný ochránce práv

sídlem Údolní 39, 602 00 Brno
(naše sp. zn. 5/2020/SZD/MH, naše č. j. KVOP-26757/2024)

Žalovaný:

Magistrát města Olomouce,

sídlem Horní náměstí 583, 779 11 Olomouc,
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Ritterem,
sídlem Riegrova 12, 779 00 Olomouc

Osoby zúčastněné na řízení:

- I. **Šantovka District, s. r. o.**, IČO 24751961
sídlem tř. Kosmonautů 1221/2a, Olomouc
- II. **Šantovka Tower, a. s.**, IČO 29131812
sídlem tř. Svobody 956/31, Olomouc,
obě zastoupeny advokátkou Mgr. Lenkou Novou,
sídlem Václavské náměstí 813/57, Praha 1
- III. **CETIN, a. s.**, IČO 04084063
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9 – Libeň
- IV. **Statutární město Olomouc,**
sídlem Horní náměstí 583, Olomouc,
zastoupeno advokátem JUDr. Petrem Ritterem,
sídlem Riegrova 12, 779 00 Olomouc
- V. **Správa železnic, státní organizace**, IČO 70994234
sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1
- VI. **Za krásnou Olomouc, z. s.**,
sídlem Kosinova 874/7, Olomouc

Kasační stížnost

proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, ze dne 20. března 2024,
č. j. 65 A 18/2020-553

a návrh na přiznání odkladného účinku

Odesláno datovou zprávou

I. Žaloba stěžovatele

Dne 12. 2. 2020 podal stěžovatel u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (krajský soud), žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odbor stavební, oddělení územně správní, č. 44/2019 ze dne 10. 6. 2019, č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla (územní rozhodnutí).

Uvedeným rozhodnutím Magistrát města Olomouce, odbor stavební, oddělení územně správní (stavební úřad), umístil stavbu „Šantovka Tower“ v Olomouci (stavba Šantovka Tower). Stavebníkem je společnost Šantovka District, s. r. o., se sídlem tř. Kosmonautů 1221/2a, 779 00 Olomouc, IČO 24751961¹ (stavebník).

II. Rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v usnesení ze dne 20. 3. 2024, č. j. 65 A 18/2020-553, žalobu stěžovatele odmítl jako nepřijatelnou. Podle krajského soudu stěžovatel neprokázal, že na podání žaloby je dán závažný veřejný zájem.

III. Důvod kasační stížnosti

Stěžovatel napadá kasační stížností usnesení krajského soudu specifikované v článku II. a uplatňuje zákonný kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.², konkrétně pak namítá nezákonnost napadeného usnesení o odmítnutí návrhu.

IV. Přípustnost kasační stížnosti

Dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nepřijatelná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel se domnívá, že kasační stížnost je **přípustná**, neboť krajský soud se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (NSS). Zvláště je to patrné v bodu 120 usnesení. Krajský soud se zde výslovně odchýlil od názoru NSS k obsahu tzv. Smlouvy o spolupráci. Jedná se o totožnou situaci, jako v rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-28. NSS tehdy shledal kasační stížnost jako přípustnou a zrušil rozsudek, v němž Krajský soud v Praze hodnotil obsah pokutových bloků odlišně od předchozího názoru NSS. Dle právní věty: „*Pokud krajský soud (byť i důvodně) nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho zrušujícím rozsudku, je přesto povinen je v dalším řízení respektovat (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřazeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoúčelný, smyslem jeho zachování je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů.*“

1 Do 5. 3. 2024 vedená v obchodním rejstříku pod názvem Office Park Šantovka, s. r. o., se sídlem tř. Svobody 956/31, 779 00 Olomouc.

2 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Současně se NSS ve svém původním rozhodnutí ve věci Šantovka Tower zabýval pouze zájmem na rozhodování věcí správním orgánem, u něhož není dáno systémové riziko podjatosti. Poté, co shledal v této části kasační stížnost důvodnou, se již podle něj nebylo třeba zabývat dalšími důvody. Pokud by NSS za této situace nyní věc neprojednal, byl by znemožněn věcný přezkum napadeného rozhodnutí v rozsahu ostatních namítaných pochybení krajského soudu.³

V. Zachování lhůty

Napadené usnesení bylo stěžovateli doručeno ve středu dne 19. 6. 2024, tudíž kasační stížnost je podána ve lhůtě podle § 106 odst. 2 s. ř. s.

VI. Nezákonost usnesení o odmítnutí žaloby

Stěžovatel napadá usnesení krajského soudu pro nezákonnost. Jednotlivé důvody nezákonnosti člení stěžovatel dle krajským soudem zvolené struktury usnesení.

VI.1 Obecná východiska pro posouzení aktivní legitimace veřejného ochránce práv

Dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je veřejný ochránce práv oprávněn podat žalobu, jestliže k jejímu podání **prokáže závažný veřejný zájem**.

NSS uvedl v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, že ohrožení závažného veřejného zájmu bude dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či ohrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či ohrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět.

Stěžovatel trvá na tom, že tyto předpoklady jsou v případě stavby Šantovka Tower naplněny, a proto mu svědčí aktivní procesní legitimace ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. V podané žalobě jednoznačně vymezil nikoliv jeden, ale dokonce několik závažných veřejných zájmů, na jejichž ochranu vystupuje, a prokázal nutnost jejich ochrany v době podání žaloby.

Krajským soudem opakované porovnávání případu stavby Šantovka Tower s případem FVE Moldava podle stěžovatele neobstojí. Tam, kde existují relevantní důvody pro srovnávání těchto případů, je stěžovatel uvádí dále v textu (viz bod VI.2). NSS uvedl v rozsudku ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92, jímž zrušil první usnesení krajského soudu ve věci Šantovka Tower, že rozsudek ve věci FVE Moldava ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109, sice obsahuje příklady, kdy je dán závažný veřejný zájem na podání žaloby veřejného ochránce práv, tím však **nebyl stanoven žádný minimální práh**, kterého musí být dosaženo, aby byl veřejný ochránce práv k podání žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. aktivně procesně legitimován.

Stěžovatel si byl při podání žaloby vědom toho, že musí u soudu prokázat závažný veřejný zájem na podání žaloby, a je **přesvědčen o tom, že jej prokázal**. Krajský soud podle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, když na základě dostupných důkazů vyhodnotil,

³ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05.

že stěžovatel v řízení před soudem neprokázal existenci závažného veřejného zájmu na podání žaloby. Pokud by stěžovatel jako veřejný ochránce práv přijal argumentaci krajského soudu z napadeného usnesení, znamenalo by to faktickou nemožnost využití jeho zvláštního oprávnění k podání žaloby ve veřejném zájmu.

Pro podání žaloby ve veřejném zájmu veřejným ochráncem práv je nezbytné, aby tento veřejný zájem byl závažný. Musí tedy dosahovat větší intenzity než prostý veřejný zájem.⁴ Pojem závažného veřejného zájmu přitom patří mezi neurčité právní pojmy, jejichž obsah je třeba vyložit v kontextu příslušné právní úpravy s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu, jenž je předmětem žaloby.

VI.1.1 Veřejný zájem

Obecně lze konstatovat, že veřejným zájmem je to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními předpisy. Jeho konkrétní obsah je třeba nacházet v závislosti na konkrétních okolnostech případu (viz rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114). Veřejný zájem ovšem **nemusí být za takový explicitně označen zákonem. Postačí, pokud jej lze ze zákona dovodit.**⁵ „Řada zákonů [...] explicitně veřejný zájem nedefinuje, a ten tak vyplývá ze smyslu a účelu příslušné právní úpravy a jsou jím zpravidla ty veřejné statky a s nimi související právní vztahy, které právní úprava vytváří, resp. ochraňuje, a které někdy vyplývají již z názvu příslušného právního předpisu (zákon o ochraně veřejného zdraví), jinak zpravidla z úvodních ustanovení vymezujících předmět a účel právní úpravy, a které současně slouží jako interpretační vodítko pro výklad konkrétních ustanovení příslušného předpisu.“⁶

Veřejný zájem je často možné vyčíst z úvodních ustanovení speciálních zákonů, nebo může být zřejmý i z názvu samotného právního předpisu – např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. „Implicitně či explicitně [...] vyjádřený veřejný záměr obsahuje zejména veřejné statky, které konkrétní právní předpis ochraňuje.“⁷

Veřejným zájmem je nepochybně ochrana veřejných statků nejrůznějšího druhu. Mezi ně dle stěžovatele patří zájem na zachování kulturního dědictví, přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, zájem na ochraně příznivého životního prostředí, nebo také zájem na nestranném rozhodování orgánů veřejné moci, který je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

VI.1.2 Závažný veřejný zájem

Závažnost veřejného zájmu „by mohla být shledána v tom, že dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, jež byly správní orgány povinny chránit podle zvláštních předpisů, nebo do právní sféry jednotlivce, anebo

4 To mj. vyplývá z rozsudku NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, bod 41.

5 VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 101. ISBN 978-80-7273-166-4.

6 Tamtéž, str. 102.

7 VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-272-1, str. 57.

jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na veřejné zájmy zvláště chráněné či na právní sféru významného počtu osob (včetně zhodnocení případné dlouhodobosti takového působení a navazujících účinků).“⁸

VI.1.3 Závažný veřejný zájem v daném případě

Stěžovatel již v žalobě uvedl, že závažný veřejný zájem spatřuje v **kumulaci** porušení zákona o státní památkové péči⁹, zákona o ochraně přírody a krajiny, správního řádu¹⁰, stavebního zákona z roku 2006¹¹ a závazků vyplývajících pro Českou republiku z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy¹², dosahujících intenzity popření samotných principů zákonnosti, za současných pochybností o systémové nepodjatosti a dalších specifických okolností, které způsobily nefunkčnost státní správy. **Krajský soud se ke kumulativnímu působení těchto faktorů nevyjádřil.** Závažný veřejný zájem na podání žaloby spatřuje stěžovatel také v neschopnosti veřejné správy dosáhnout nápravy opravnými prostředky v situaci, kdy v důsledku legislativních změn¹³ byla znemožněna účast veřejnosti v řízení o vydání územního rozhodnutí, a tím i uplatnění dozorčích prostředků a následně správní žaloby. Tato svá tvrzení stěžovatel dostatečně podložil důkazy, které zmínil na str. 4 a 26 žaloby.

VI.2 Zájem na ochraně životního prostředí

Dle § 12 odst. 1, 2 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. **K umístování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území, pro které je územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.**

Krajský soud v bodu 24 uvedl, že splnění podmínky aktivní legitimace podle § 66 odst. 3 s. ř. s. nenastává automaticky zjištěním, že ve věci byl aplikován právní předpis, který výslovně chrání některý veřejný zájem. Nelze podle něj tvrdit, že existuje závažný veřejný zájem na přezkoumání každého rozhodnutí, v němž správní orgán interpretoval některé ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, či které se týkalo kulturní památky.

8 JEMELKA, L. a kol.: *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 526.

9 Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

10 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

11 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

12 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 73/2000 Sb.m.s.

13 Novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. V čl. VII bod 17 novely byl novelizován i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 70 odst. 3 tak, že byla omezena účast spolků v řízeních podle stavebního zákona. Novela dále obsahovala v čl. I bod 12 speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek, která znemožnila přezkum závazných stanovisek jiným způsobem než v rámci odvolacího řízení.

Zde může stěžovatel učinit pouze poznámku, že toto ani nikdy netvrdil.

Podle krajského soudu stěžovatel založil svá tvrzení o zásahu do krajinného rázu na polemice s výkladem, který k právním pojmům použitým v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny zaujal žalovaný. Žalovaný přitom dospěl k závěru, že popsaná výjimka, kdy se krajinný ráz v zastavěném území neposuzuje, se v případě stavby Šantovka Tower uplatní. Stěžovatel má za to, že nikoli. **Dle jeho názoru je totiž nutnou náležitostí úpravy plošného a prostorového uspořádání území v územním plánu i jeho výšková regulace, která však byla v případě Územního plánu Olomouc zrušena správním soudem, a současně ani nebyly s orgánem ochrany přírody dohodnuty podmínky ochrany krajinného rázu.** Nová výšková regulace nebyla s orgánem ochrany přírody dohodnuta, neboť Změna č. II územního plánu zavádějící znovu výškovou regulaci nebyla schválena. Zákonné podmínky pro aplikaci § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny tak nebyly splněny. Vydáním územního rozhodnutí bez závazného stanoviska došlo k porušení práva na příznivé životní prostředí tím, že nebyla zajištěna ochrana krajinnému rázu vyžadovaná § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Dle názoru krajského soudu není možné dílčí výkladové otázky (o uplatnění, či neuplatnění výjimky v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny) považovat za zásah do ochrany životního prostředí, který by odůvodňoval podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Stěžovatel podle soudu jen konstatoval, že nebylo vydáno závazné stanovisko, které dle jeho názoru vydáno být mělo, a předložil pouze alternativní výklad daného ustanovení.

Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že předkládá nějaký „alternativní“ výklad § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Naopak stěžovatel vycházel v rámci formulování žaloby striktně ze znění zákona a dostupné judikatury¹⁴. Nadto upozorňuje, že jde o výklad, který je běžně aplikován praxí v souladu s komentářovou literaturou.

Stěžovatel dále podotýká, že zcela jiná by byla situace, kdy by orgán ochrany přírody explicitně vyjevil v závazném stanovisku dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny závěr, že investorem předkládaný záměr nepředstavuje nežádoucí zásah do krajinného rázu. To však v daném případě nenastalo.

Posuzovaný případ dále dle krajského soudu nesnese srovnání s FVE Moldava, kdy bylo najisto postaveno, že zákonem stanovené výjimky ze zákazu činností nebyly uděleny.

Stěžovatel k tomu dodává, že i v případě FVE Moldava byl veden spor o to, zda stavba ke svému povolení vyžadovala chybějící podkladový úkon. Městský úřad Duchcov dospěl k závěru, že ochrana zvláště chráněných rostlin a živočichů nemůže být stavbou dotčena. Při povolení FVE Moldava tedy postupoval tak, jako by nebylo třeba vydat výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud v Ústí nad Labem však v rozsudku ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277, dal stěžovateli za pravdu, že tato výjimka byla

14 NSS v rozsudku ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57, dospěl k závěru, že k aplikaci výluky obsažené v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny může dojít pouze při splnění všech předpokladů, tzn. jedná se o zastavěné území nebo zastavitelné plochy a zároveň je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno jak plošné a prostorové uspořádání, tak i podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Pokud toto doložit nelze, je v případě činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, třeba při rozhodování v území postupovat podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

nezbytná, a protože nebyla vydána (a to ani ke dni podání žaloby), prokázal stěžovatel závažný veřejný zájem na podání žaloby.

Pokud tedy jde o námitku chybějících podkladových správních aktů, a z toho plynoucího závažného veřejného zájmu na podání žaloby, jsou **případy FVE Moldava a Šantovka Tower ve skutečnosti totožné**. V obou případech totiž chyběly podkladové úkony, které stavební úřady nepokládaly za nezbytné, stěžovatel však tvrdil opak. Je pak s podivem, že v případě FVE Moldava vedla žalobní námitka k prokázání aktivní procesní legitimity, zatímco v nyní posuzovaném případě Šantovka Tower ji soud označil pouze za „díličí výkladovou otázku“.

Podle krajského soudu aktivní procesní legitimity veřejného ochránce práv podle § 66 odst. 3 s. ř. s. není dána v případě, pokud stěžovatel pouze zpochybňuje splnění podmínek § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž současně jasně specifikuje negativní účinky napadeného rozhodnutí do zákonem chráněného veřejného zájmu.

K tomu stěžovatel namítá, že v podané žalobě **ohrožení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a negativní účinky rozhodnutí dostatečně specifikoval**. Uvedl, že vydáním územního rozhodnutí bez závazného stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny došlo k porušení práva na příznivé životní prostředí **tím, že nebyla zajištěna ochrana krajinného rázu vyžadovaná zákonem o ochraně přírody a krajiny**. Ostatně, jeden z vůdčích principů, na němž je právní ochrana životního prostředí (tj. i ochrana krajinného rázu) vybudována, je princip prevence. Jeho projevem je požadavek zvážit a vyhodnotit možné dopady určité aktivity (zde stavby Šantovka Tower) na životní prostředí ještě předtím, než dojde k její realizaci. K tomu slouží například procesy EIA či závazná stanoviska orgánů ochrany životního prostředí. Posouzení zásahu do krajinného rázu tak musí **předcházet** vyjádřená a pečlivě odůvodněná úvaha o naplnění znaků krajiny v urbanizovaném prostředí (charakteristický reliéf, funkčně propojené systémy a civilizační prvky). Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, k jehož ochraně podal stěžovatel žalobu, se tak mj. projevuje právě i tím, že ještě **před vydáním** územního rozhodnutí bude posouzen soulad stavby s krajinným rázem. **K tomu však v případě stavby Šantovka Tower vůbec nedošlo.**

Stěžovatel odkazuje na případy obdobných pochybení správních orgánů, jako v případě stavby Šantovka Tower, na jejichž základě správní soudy vyhověly žalobám k ochraně veřejného zájmu a zrušily napadená rozhodnutí. V prvním případě (rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 2. 2011, č. j. 15 Ca 51/2009-56, a NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011–98) šlo o výstavbu, kterou stavební úřad povolil bez potřebného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Jedná se tedy o téměř obdobnou situaci jako v případě Šantovka Tower, kdy chybělo závazné stanovisko k zásahu stavby do krajinného rázu.

V rozsudcích ze dne 16. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277, a ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109, Krajský soud v Ústí nad Labem a NSS dospěly k závěru, že závažný veřejný zájem na podání žaloby existuje, neboť ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebyly uděleny výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území. V případě stavby Šantovka Tower spočívá podobnost v tom, že ke dni podání žaloby proti územnímu rozhodnutí **nebylo vydáno závazné stanovisko k zásahu stavby do krajinného rázu.**

Dále v rozsudcích Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2013, č. j. 47 A 5/2012-39, NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013–28, Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2018, č. j. 22 A 140/2016-55, a NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018–60, nejvyšší státní zástupce úspěšně uplatnil žalobu k ochraně veřejného zájmu v případě správního rozhodnutí, před jehož vydáním nebylo předloženo stanovisko EIA. V případě stavby Šantovka Tower spočívá podobnost v tom, že **územní rozhodnutí bylo vydáno, aniž by předtím bylo předloženo závazné stanovisko k zásahu stavby do krajinného rázu**. Mimochodem, oproti stanovisku EIA, které bylo ve výše zmíněných případech „pouze“ **sdělením** dle části čtvrté správního řádu, chybí v případě stavby Šantovka Tower významnější podklad – **závazné stanovisko** dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

VI.3 Zájem na zachování hodnot území města Olomouce definovaných v územním plánu

V § 18 stavebního zákona jsou popsány cíle územního plánování. Dle odst. 2, 3 a 4 zajišťuje územní plánování předpoklady pro udržitelný rozvoj území **soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území**. Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a **konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví**. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území.

Dle § 43 odst. 5 stavebního zákona je územní plán závazný pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.

Krajský soud uvedl, že na dodržení značně obecných regulativů územního plánu, tedy zodpovězení otázek, zda stavební úřad správně dovodil, že umístěná stavba splňuje charakteristiku blokové struktury zástavby, požadavek posílení centrálního městského charakteru území a Wittgensteinovy ulice jako městské třídy a požadavek územního plánu na ochranu a rozvoj pohledově dominantních prvků zástavby historického jádra, bezesporu neexistuje závažný veřejný zájem. Jedná se o tvrzení pouhé nezákonnosti rozhodnutí, která nemohou stěžovateli zajistit pomyslnou „vstupenku do řízení“.

Stěžovatel s názorem krajského soudu nesouhlasí a odkazuje na cíle, které územní plánování plní mj. tím, že ve veřejném zájmu chrání:

- krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel,
- přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území,
- urbanistické, architektonické a archeologické dědictví.

Umístění a následná realizace výškové stavby v rozporu s územním plánem a jeho regulativy podle názoru stěžovatele závažně ohrožuje veřejný zájem na zachování hodnot území, tedy právě těch hodnot, jejichž ochrana se projevuje vydáním územního plánu a povinností jej při vydávání územních rozhodnutí dodržovat.

Stěžovatel poukázal v žalobě na to, že ke stavbě vydal Magistrát města Olomouce, odbor koncepce a rozvoje, v pozici orgánu územního plánování vyjádření ze dne 26. 10. 2018, č. j. SMOL/030137/2018/OKR/UPA/Kre. V něm konstatoval, že stavba není v souladu s platným územním plánem. Žalovaný se tímto vyjádřením prakticky nezabýval a bez další argumentace pouze uvedl, že je nedostatečně odůvodněné. **Krajský soud se pak s touto žalobní námitkou nevyvořoval vůbec.**

Stěžovatel také na okraj uvádí, že za právní úpravy stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018, od kdy stanovisko orgánu územního plánování bylo pro stavební úřad závazné, by nebylo možné územní rozhodnutí vydat.

V procesu územního plánování je posuzována velká škála veřejných zájmů a dochází k jejich koordinaci (sladění) se zájmy soukromými. Výsledkem je dokument, v daném případě Územní plán Olomouc, který nastavil pravidla výstavby tak, aby byla přípustná z hlediska všech posuzovaných zájmů. **Umístěním stavby Šantovka Tower v rozporu s pravidly, která územní plán stanovil, přišla zmíněná koordinace a sladění soukromých zájmů se zájmy veřejnými vniveč.**

Stěžovatel rekapituluje důvody, kvůli nimž je přesvědčen, že územní rozhodnutí je v rozporu s Územním plánem Olomouc. Nerespektuje tyto jeho požadavky:

- Bloková struktura zástavby polyfunkčními obytnými domy s komerčním parterem podél stavebních čar vymezující kultivovaná veřejná prostranství ulic a náměstí – stavba Šantovka Tower je naopak typickým příkladem urbanistického solitéru bez komunikace s okolím, nejde o typ blokové zástavby.
- Zástavba posilující centrální městský charakter území a Wittgensteinovu ulici jako městskou třídu – stavba Šantovka Tower je umístěna na ozeleněné terénní podnoži, která ji odděluje od navazujícího uličního prostoru, a nemůže tak dotvářet kultivovaný veřejný prostor ani městský charakter Wittgensteinovy ulice.
- Ochrana a rozvoj pohledově dominantních prvků zástavby historického jádra (dóm sv. Václava, kostel sv. Michala, kostel Panny Marie Sněžné, věž radnice) – stavba Šantovka Tower by svou extrémní výškou, masívní hmotou, kontrastní fasádou a polohou v ochranném pásmu městské památkové rezervace (MPR) trvale poškodila panorama města Olomouce.

VI.4 Zájem na ochraně kulturního dědictví v podobě MPR Olomouc

Dle § 1 zákona o státní památkové péči stát chrání kulturní památky. Účelem zákona je vytvořit všestranné podmínky při péči o kulturní památky, o jejich zachování, zpřístupňování a vhodné využívání, aby se podílely na rozvoji kultury, umění, vědy a vzdělávání, formování tradic a vlastenectví, na estetické výchově pracujících a tím přispívaly k dalšímu rozvoji společnosti. Péče státu o kulturní památky zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče v souladu se společenskými potřebami zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Ostatní orgány státní správy a jiné organizace spolupracují v oboru své působnosti s orgány a odbornou organizací státní památkové péče a pomáhají jim při plnění jejich úkolů.

Krajský soud potvrdil, že zájem na zachování a ochraně kulturního dědictví je veřejným zájmem. Uvedl však, že účinek na MPR Olomouc byl v případě stavby Šantovka Tower posouzen příslušným orgánem. Ve smyslu bodu 49 rozsudku NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014–114, pak krajský soud uzavřel, že ohrožení veřejného zájmu na zachování kulturního dědictví není dáno.

Stěžovatel s tímto názorem nesouhlasí, neboť má za to, že **na základě konkrétních skutkových okolností, za nichž bylo závazné stanovisko vydáno, nelze ohrožení veřejného zájmu vyloučit pouze na základě toho, že ve věci vydal příslušný orgán památkové péče závazné stanovisko.** Závazné stanovisko Magistrátu města Olomouce, odboru památkové péče, ze dne 14. 6. 2018, č. j. SMOL/085115/2018/OPP/Ka, je totiž podle stěžovatele **v rozporu s podklady** zpracovanými odbornými orgány, institucemi a osobami, které ve zcela jasné shodě posoudily uvedený záměr z hlediska státní památkové péče jako nepřijatelný či nevhodný s doporučením jeho odsunutí do vzdálenější polohy od historického centra.

Drobná odchylka od původního umístění stavby oproti posunuté poloze dle vydaného územního rozhodnutí je z hlediska posouzení klíčových dopadů stavby na panorama města a na kulturní hodnoty **zcela irelevantní**. Námitka krajského soudu, že odborné podklady a vyjádření týkající se původní polohy stavby nelze brát v úvahu, není dle stěžovatele důvodná. Přestože v předložené dokumentaci pro územní řízení došlo ke změně v situování objektu Šantovka Tower jihovýchodním směrem o cca 200 m oproti původně navrhovanému záměru, změna v situování objektu podle názoru Národního památkového ústavu (NPÚ) nehraje zásadní roli (viz písemné vyjádření NPÚ ze dne 22. 2. 2018, č. j. NPU-391/6316/2018). Navržený objekt je stále situován v nejbližším okolí zástavby historické části města, v tzv. první vrstvě zástavby, která je schopna ovlivnit (i negativně) chráněné kulturně-historické hodnoty MPR Olomouc. NPÚ konstatoval, že svou výškou navržená novostavba zcela mění (ničí) panorama historického jádra města a uplatnění hlavních městských dominant (dóm sv. Václava, kostel sv. Michala, kostel Panny Marie Sněžné, věž objektu radnice, soubor barokních kašen a sloupů v Olomouci ad.) v blízkých i dálkových pohledech.

Podle stěžovatele přetrvávají u závazného stanoviska vady, které vytýkal krajský úřad předchozím závazným stanoviskům v rámci přezkumných řízení. Negativní ovlivnění MPR záměrem Šantovka Tower shledalo i Ministerstvo kultury (viz jeho stanovisko ze dne 18. 8. 2016, č. j. MK 53404/2016/OPP), které je ústředním orgánem památkové péče. Platí-li, že veřejná správa je uspořádána hierarchicky, pak je absurdním výsledkem, pokud by se přes jasné vyjádřený odlišný názor nadřízených orgánů měl prosadit názor prvostupňového orgánu památkové péče. Krajský soud uvedl, že hierarchie se uplatní pouze v případě, je-li nadřízený orgán povolán k přezkumu zákonnosti a správnosti postupu orgánu podřízeného. K tomu však v daném případě došlo, když nadřízený krajský úřad předchozí kladná závazná stanoviska prvostupňového orgánu památkové péče dvakrát zrušil.¹⁵ Přesto nakonec prvostupňový orgán svůj názor prosadil, neboť jeho čtvrté

¹⁵ Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 23. 1. 2014, č. j. KÚOK 8022/2014, a ze dne 12. 2. 2015, č. j. KÚOK/14886/2015.

závazné stanovisko, na jehož základě bylo územní rozhodnutí vydáno, již přezkoumáno být nemohlo (viz níže).

Nadřízený krajský úřad opakovaně shledal nezákonnost v přístupu prvostupňového orgánu památkové péče k vyjádření NPÚ jako odborné organizace. Přiklonil se také k názoru NPÚ ohledně výběru a hodnocení pohledů na MPR jako chráněnou hodnotu. Nezákonnost shledal krajský úřad také v porušení zásady legitimního očekávání, když poukázal na odlišnou rozhodovací praxi odboru památkové péče magistrátu ve vztahu k jiným navrhovaným záměrům na území ochranného pásma MPR, které výškovými parametry ani zdaleka nedosahovaly parametrů stavby Šantovka Tower. V druhém přezkumném řízení krajský úřad také odmítl argumentaci prvostupňového orgánu památkové péče, že se jedná o odlišné případy, na něž proto zásada legitimního očekávání nedopadá. Přesto ve svém třetím i čtvrtém závazném stanovisku orgán památkové péče na této argumentaci setrval a nerespektoval tak závazný názor nadřízeného orgánu.

Díky změně právní úpravy od 1. 1. 2018 pak došlo k situaci, kdy další závazné stanovisko prvostupňového orgánu památkové péče, opět kladné a nerespektující názor nadřízeného orgánu, již nemohl krajský úřad z moci úřední přezkoumat. Dle § 4 odst. 9 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 1. 1. 2021 mohl totiž nadřízený dotčený orgán přezkoumat závazné stanovisko pouze v rámci odvolacího řízení, které v daném případě nebylo iniciováno. Závazné stanovisko prvostupňového orgánu památkové péče, na jehož základě bylo územní rozhodnutí vydáno, **tak již neprošlo žádnou revizí nadřízeného orgánu.**

Dálkové pohledy jsou podle krajského soudu nesporně předmětem památkové ochrany MPR Olomouc. Pokud by tedy stěžovatel, dle odůvodnění krajského soudu, prokázal, že příslušný orgán památkové péče ochranu tomuto aspektu MPR Olomouc neposkytl, mohla být podmínka jeho aktivní legitimace splněna. Krajský soud uvedl, že relevantní dálkové pohledy na MPR nejsou vymezeny ani XIV. Výnosem ministerstva kultury ČR ze dne 21. 12. 1987, č. j. 16 417/87-VI/1, ani rozhodnutím o ochranném pásmu, které vydal ONV v Olomouci dne 27. 7. 1987 pod č. j. Kult. 1987/87/Tsř.

Skutečnost, že dálkové pohledy nejsou zmíněnými akty stanoveny, však podle stěžovatele neznamená, že městské panorama nepožívá právní ochrany, nebo že by byl chráněn pouze pohled na městské panorama z určitých, správním aktem stanovených bodů.

Krajský soud uvedl, že podstatná část argumentace NPÚ se opírá o vizualizace pohledů z nábřeží u Rybářských stavů, cyklostezky podél Moravy a mostu na Velkomoravské ulici, k nimž se soud již podrobně vyjádřil, přičemž dospěl k závěru, že NPÚ nepřinesl žádné racionální argumenty, proč by pohledy na MPR z těchto míst měly podléhat zvláštní památkové ochraně.

Argumentace krajského soudu je v tomto směru vnitřně rozporná. Soud na jednom místě říká, že dálkové pohledy jsou nesporně předmětem památkové ochrany MPR Olomouc, a zároveň konstatuje, že NPÚ nevysvětlil, proč by tyto pohledy měly požívat památkové ochrany.

K polemice krajského soudu, že z některých pohledů nebude stavba viditelná, případně bude viditelná pouze dalekohledem, stěžovatel uvádí, že tuto polemiku považuje za

bezpředmětnou. Z hlediska principů památkové ochrany je bezpředmětné, zda stavba bude vidět z určitých míst dalekohledem a jakou optikou bude dalekohled vybaven.

Podstatné je podle stěžovatele to, že stavba o výšce téměř 80 m vstoupí, a vizualizace předložené stavebníkem i NPÚ to jednoznačně prokazují, do panoramatu města. Stěžovatel je pak ve shodě s NPÚ a dalšími odbornými autoritami přesvědčen o tom, že zásah do městského panoramatu bude negativní a může dojít k jeho nevratnému poškození z následujících důvodů:

- Ve vyhlášení ochranného pásma je stanoveno zajištění zvýšené ochrany širšího území okolo MPR před nepříznivými vlivy a zásahy. Jedná se zejména o usměrňování stavebně-technické činnosti, která by mohla nepříznivě ovlivnit celkový výraz a charakter MPR a jejího okolí.
- Účelem ochranného pásma je právě i ochrana vnějšího obrazu památkové rezervace, zajištění urbanistické a architektonické kvality jejího bezprostředního okolí a uchování pohledových vztahů chráněného území k širšímu okolí.
- Podle Vědecké rady generální ředitelky NPÚ, která záměr projednala dne 19. 9. 2013, je záměr z hlediska státní památkové péče nepřijatelný, neboť prolamuje ochranné pásmo, jež bylo zřízeno právě proto, aby ochránilo vzhled historického jádra jako celku, jeho lidské měřítko a pohledovou dominanci historických veřejných a církevních staveb. Dopad již realizovaných objektů teplárny, RCO 2 a BEA centra není pro Olomouc příznivý. **Ve stavbě dalších výškových budov by se proto v jižním a jihovýchodním předpolí historického jádra Olomouce nemělo pokračovat.**
- **Magistrát města Olomouc si opatřil nezávislé odborné posouzení od Ing. arch. Z. L., jenž v posudku ze dne 3. 6. 2013 uvedl, že stavba je v dané lokalitě nevhodná,** protože v panoramatu města svou výškou vytváří konkurenční dominantu hlavním historickým monumentům města.
- NPÚ uvedl ve vyjádření ze dne 22. 2. 2018, č. j. NPÚ-391/6316/2018, že účelem ochranného pásma je i zachování dálkových pohledů na historické panorama města a také pohledů směrem z MPR do okolí. Záměr Šantovka Tower proto nelze z pohledu zájmů státní památkové péče akceptovat. Důvodem je zjevná hrozba poškození kulturně-historických (památkových) hodnot chráněného statku při eventuální realizaci navrženého záměru a nesoulad záměru s účelem prohlášení ochranného pásma MPR Olomouc.
- Dle stanoviska Ministerstva kultury ze dne 18. 8. 2016, č. j. MK 53404/2016/OPP, nemůže v dané ploše vyrůst stavba vyšší než 19/23 m, protože by poškodila hodnoty chráněného statku. Stavba Šantovka Tower by tuto výšku překročila o 54,5 m.
- Magistrát města Olomouce považoval stavby vyšší než 19/23 m v jiných kauzách¹⁶ za rozporné se zájmy MPR. V případě stavby Šantovka Tower orgán státní památkové péče zcela vybočil ze své předchozí ustálené praxe, aniž tento exces přesvědčivě zdůvodnil. Jedná se proto o **zjevné porušení zásady legitimního očekávání** tak, jak ji definuje § 2 odst. 4 správního řádu.

16 Pro ilustraci lze uvést například kauzu změny stavby drážního domku v blízkosti zastávky Olomouc-město na architektonický ateliér (studio „Ječmen“). K plánovanému objektu o výšce 9,5 m vydal magistrát nesouhlasné stanovisko s odůvodněním, že by změna stavby výrazně ovlivnila celkový obraz a charakter MPR Olomouc.

- Stavební úřad ani orgán památkové péče nezohlednily vizualizace předložené NPÚ, jejichž vlivy jsou popsány na str. 20–22 závazného stanoviska orgánu památkové péče ze dne 14. 6. 2018, č. j. SMOL/085115/2018/OPP/Ka. Ve vizualizacích poskytnutých NPÚ a žadatelem je jasná vizuální kolize (nepříznivé a kontrastní ovlivnění celkového výrazu a charakteru MPR) s předmětem ochrany MPR (hlavní městské dominanty v blízkých i dálkových pohledech) a navrženým záměrem.
- Orgán památkové péče odmítl pohledy ze stanovišť navržených NPÚ jako bezvýznamné (nedůležité), i když na nich i na vizualizacích katedry geoinformatiky ze stejných míst je evidentní narušení působení dominant (zejména katedrály sv. Václava) v dálkových pohledech (předmět ochrany v MPR).

VI.5 Zájem na nestranném rozhodování státní správy

Dle § 14 odst. 1 a 2 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Úřední osoba není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

V rozsudku ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, NSS uvedl, že i po novele, která doplnila odst. 2, jsou východiskem pro výklad pojmu systémové podjatosti závěry rozšířeného senátu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Služební, pracovní či jiný obdobný vztah úřední osoby k územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení této osoby ve věci, v níž má územní samosprávní celek vlastní zájem. Vyvolává však tzv. **systémové riziko podjatosti úřední osoby**, a je tak signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování pochybností o její nepodjatosti. Důvodem vyloučení úřední osoby jsou teprve takové skutečnosti, které nasvědčují tomu, že zájem územního samosprávného celku může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na jejím zaměstnavateli. Novelu § 14 odst. 2 správního řádu je třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti.

NSS v rozsudku ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92, jímž zrušil první usnesení krajského soudu ve věci Šantovka Tower, označil tvrzení o účasti systémově podjatých úředníků na rozhodovacím procesu za tvrzení, které by v případě jeho prokázání bylo s to učinit žalobu přípustnou.

V daném případě má stěžovatel za prokázané, že z memoranda advokátní kanceláře Squire Patton Boggs, v. o. s., ze dne 13. 12. 2016 vyplývá, že pro případ porušení smluvní povinnosti města Olomouc (Město) upravuje Smlouva o spolupráci v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách ze dne 6. 10. 2010 (Smlouva) v čl. 7.1 a) a **b) sankce v podobě povinnosti k náhradě škody, ztráty, nákladů, výdajů a další újmy vzniklé v souvislosti s porušením smluvní povinnosti a povinnosti poskytnutí součinnosti v případě vzniku nebo hrozby vzniku jakékoliv škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením závazku Města**, včetně odstranění případného právního či faktického zatížení, která brání realizaci cílů Smlouvy.

Stěžovatel odkazuje na dopis developera ze dne 13. 9. 2018, kterým se ve věci stavby Šantovka Tower obrátil na primátora Města, 1. náměstka primátora, tajemníka magistrátu a vedoucí odboru investic, v němž jim **důrazně připomíná**, že má s Městem uzavřenou Smlouvu, ze které vyplývají pro Město závazky.

Developer současně **vyzval** Město, aby mu ve smyslu čl. 7.2 (b) Smlouvy **poskytlo součinnost** spočívající v tom, že bude s developerem předem konzultovat jakýkoliv krok, který jako účastník řízení Město hodlá, anebo v budoucnu bude hodlat činit v rámci vedeného územního řízení.

Předmětný dopis byl adresován také tajemníkovi magistrátu, jenž je přímým nadřízeným vedoucí odboru stavebního a vedoucí odboru památkové péče. Je tedy dána vážná pochybnost, zda vedoucí zmíněných odborů nebyly vystaveny tlaku svého nadřízeného (tajemníka), aby rozhodly způsobem, jenž by odvrátil riziko možné náhrady škody v důsledku porušení závazků Města vyplývajících ze Smlouvy s developerem.

Krajský soud se ztotožnil s investorem, že k tomu, aby bylo potenciální systémové riziko relevantním důvodem pro vyloučení úředníků z rozhodovacího procesu, je třeba, aby bylo prokázáno naplnění jeho „nadkritické“ míry, tj. aby vedle samotného rizika všešlého ze systému, tj. ze zaměstnaneckého poměru úředníků, jimž je svěřen výkon státní správy, k územnímu samosprávnému celku, přistoupily významné okolnosti, z nichž bude patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jejich postoj k věci ovlivněn „i jinými než zákonnými hledisky“. Krajský soud rovněž souhlasil s investorem v tom, že nemožnost bezdůvodného odnětí věci správnímu orgánu, jemuž byla zákonem svěřena pravomoc ji projednat a rozhodnout o ní, lze v širším pohledu podřadit pod právo na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, protože se nelze spokojit jen se spekulacemi a hypotetickými podezřeními, nýbrž musí být existence nadkritické míry systémového rizika podjatosti, tj. právě zmíněných přistupujících okolností, řádně prokázána.

Stěžovatel má za to, že v tomto směru důkazní břemeno unesl, když soudu předložil vícero důkazů, které jsou právě těmi přistupujícími okolnostmi, jež překročení kritické míry rizika systémové podjatosti prokazují. Krajský soud tyto stěžovatelem předložené důkazy sice provedl, ale nesprávně (nebo dokonce v rozporu s názorem NSS – viz níže) je vyhodnotil.

Jako zcela irelevantní a v rozporu s judikaturou NSS hodnotí stěžovatel námitku krajského soudu v bodu 104 usnesení, že stěžovatel v žádném svém podání netvrdil, že by měl znalost o jednání jakýchkoli osob, které by bylo možné označit za korupční, tj. neidentifikoval žádnou osobu, o níž by tvrdil, že poskytla jakékoli plnění či příslib plnění jakýmkoli oprávněným úředním osobám, které se podílely na rozhodování v dané věci, s cílem přimět je, aby záměru vyhověly bez zřetele, či přímo v rozporu se zákonnými hledisky, ani osobu, o níž by tvrdil, že takové plnění přijala. Stěžovatel podle krajského soudu neidentifikoval ani žádnou osobu, která by měla zájem na určitém výsledku řízení a byla s to působit na úředníky žalovaného rozhodující v dané věci.

K výše uvedenému stěžovatel namítá, že **podstata námitky podjatosti v daném případě spočívá v podjatosti systémové, a nikoli v podjatosti jednotlivých úředních osob¹⁷**. **Prokazovat podjatost konkrétních osob je proto v daném případě zcela bezpředmětné.**

Krajský soud poukázal na závěr NSS ve zrušujícím rozsudku, že Smlouva „na rozdíl od věci sp. zn. 7 As 202/2014 navíc **obsahuje ustanovení o právní odpovědnosti města za zmaření**, které svědčí o silnějším ekonomickém zájmu města na provedení výstavby“. K tomu následně krajský soud dodal, že NSS dokazování neprováděl a v řízení před krajským soudem existence takového ujednání prokázána nebyla.

Stěžovatel s tímto tvrzením krajského soudu nesouhlasí. Má za to, že provedením důkazu Smlouvou, Memorandem AK Squire Patton Boggs, v. o. s., ze dne 13. 12. 2016 a dopisem developera ze dne 13. 9. 2018, včetně krajským soudem provedených zvukových a obrazových záznamů vyjádření představitelů Města, bylo jednoznačně prokázáno, že obě strany (developer i Město) velmi dobře obsah smlouvy znaly a byly si vědomy i možné odpovědnosti za případné porušení smluvních závazků. Ani jedna ze stran nikdy nezpochybnila, že by se Smlouva záměru Šantovka Tower netýkala, naopak, developer se dodržení závazků dovolával výhradně ve vztahu k této stavbě a Město, vědomo si závazků z této Smlouvy, nechalo zpracovat právní rozbor ohledně případných sankcí plynoucích z porušení Smlouvy.

Pro úplnost také stěžovatel dodává, že dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud **vázán právním názorem NSS ve zrušujícím rozsudku**. Krajský soud se neřídil názorem NSS, podle něhož obsahuje „Smlouva ustanovení o právní odpovědnosti Města za zmaření, které svědčí o silnějším ekonomickém zájmu Města na provedení výstavby“. Krajský soud tento názor NSS naopak vyvracel, což stěžovatel považuje za postup v rozporu s citovaným ustanovením.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zpracování právní analýzy ani projednávání možných důsledků Smlouvy na zastupitelstvu nesevědí o existenci reálné obavy Města z ekonomických sankcí uplatnitelných na základě Smlouvy. Podle stěžovatele naopak tyto úkony jednoznačně svědčí o obavě Města z možných sankcí a případné právní odpovědnosti. Pokud by se Město sankcí plynoucích z nedodržení Smlouvy neobávalo, jistě by si neopatrovalo právní analýzu Smlouvy jen proto, že mělo potřebu zjistit k věci i jiné právní stanovisko, jak dovodil krajský soud v bodu 123 usnesení.

K námitce krajského soudu, že nebylo v možnostech Města zabránit investorovi v zaslání předmětného dopisu a že z pohledu tvrzení stěžovatele o existenci systémového rizika podjatosti je významné toliko zjištění, jak Město na tento dopis reagovalo, stěžovatel uvádí následující.

V dané věci nejde o to, zda Město mohlo investorovi zabránit v odeslání daného dopisu. To skutečně nemohlo. Vzhledem k tomu, že byl zaslán také tajemníkovi, lze podle stěžovatele uvedený postup developera považovat **za určitou formu nátlaku**, aby žalovaný v územním řízení nepostupoval nezávisle, ale pod tíhou závazků vyplývajících ze Smlouvy. V podrobnostech stěžovatel odkazuje na podanou žalobu, v níž se k tomu na str. 23 podrobně vyjádřil. Krajský soud zmíněný dopis podle stěžovatele zcela nepřijatelným

¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014-66.

způsobem bagatelizuje, když jej v bodu 127 svého usnesení označuje za pouhou „výzvu“, a nikoliv výhružku uplatněním sankcí.

Argument krajského soudu, že za podstatnou považuje též skutečnost, že ve vztahu k prvostupňovému orgánu památkové péče, který vyhotovil kladné závazné stanovisko k záměru dva měsíce předtím, než Město tento dopis obdrželo, tj. již dne 14. 6. 2018, je jakýkoli vliv skutečností sdělovaných investorem v tomto dopisu logicky zcela vyloučen, stěžovatel považuje z hlediska prokázání překročení kritické míry rizika systémové podjatosti za irelevantní.

Předně je třeba uvést, že odbor památkové péče Magistrátu města Olomouce o umístění stavby nerozhodoval. Uvedený dopis byl zástupcům Města a tajemníkovi doručen před vydáním územního rozhodnutí (ze dne 10. 6. 2019). Developer tak zjevně na Město apeloval ještě předtím, než žalovaný ve věci rozhodl. Toto jednání developera mohlo mít dopad také na úvahu Města o podání případného odvolání, které nepodalo.

VII. Kumulace porušení jako závažný veřejný zájem

Stěžovatel již v žalobě tvrdil, že cílí na ochranu hned několika veřejných zájmů, a to:

- zájmu na zachování hodnot městské památkové rezervace, který byl narušen v důsledku umístění výškové stavby v ochranném památkovém pásmu (žalobní bod VI.1.),
- zájmu na zachování hodnot území, který byl narušen v důsledku umístění stavby v rozporu s územním plánem města (žalobní bod VI.2.),
- zájmu na příznivé životní prostředí, který byl narušen v důsledku neposouzení vlivu stavby na krajinný ráz (žalobní bod VI.3.).

Závažný veřejný zájem shledal v kumulaci porušení zákona o státní památkové péči, zákona o ochraně přírody a krajiny, správního řádu a stavebního zákona a závazků vyplývajících pro Českou republiku z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, dosahujících intenzity popření samotných principů zákonnosti, za současných pochybností o systémové nepodjatosti a dalších specifických okolností, které způsobily nefunkčnost státní správy. Závažný veřejný zájem na podání žaloby spatřoval také v neschopnosti veřejné správy dosáhnout nápravy opravnými prostředky v situaci, kdy v důsledku legislativních změn byla znemožněna účast veřejnosti v řízení o vydání územního rozhodnutí, a tím i uplatnění dozorčích prostředků a následně správní žaloby.

K naplnění závažného veřejného zájmu právě v kumulaci jednotlivých porušení se však krajský soud vůbec nevyjádřil. Posuzoval dopad do jednotlivých zájmů izolovaně, aniž by se zabýval kumulací těchto zájmů, která má **podstatný vliv na celkovou závažnost zásahu do veřejného zájmu.** Stěžovatel je přesvědčen, že tvrzení a důkazy o narušení čtyř veřejných zájmů prokazovaly existenci závažného veřejného zájmu na podání žaloby i jednotlivě. Byla to ale právě kumulace jejich porušení, která posunula potřebu ochrany veřejného zájmu na mnohem intenzivnější úroveň.

VIII. Návrh na přiznání odkladného účinku

Stěžovateli není ke dni podání kasační stížnosti známo, zda již stavebník požádal o vydání stavebního povolení dle „starého“ stavebního zákona, nebo o povolení záměru dle „nového“ stavebního zákona. Podstatné však je, že žalobou napadené územní rozhodnutí nabylo právní moci. S ohledem na to, že právní moci již nabylo i usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, stavebníkovi nic nebránilo v tom, aby v termínu do 30. 6. 2024 požádal o vydání stavebního povolení podle „starého“ stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Pokud by stavebník získal v průběhu řízení o kasační stížnosti pravomocné stavební povolení, byl by případný úspěch stěžovatele v soudním řízení o kasační stížnosti fakticky bezcenným a újma způsobená veřejnému zájmu by byla nevratná.

V daném případě spatřuje stěžovatel jako zásadní to, že vady stěžovatelem napadeného územního rozhodnutí by již nebylo možné v rámci nového projednání věci před krajským soudem napravit, a to zejména s ohledem na nutnost zohlednit právní úpravu ve stavebním zákoně, podle níž dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává (§ 94 odst. 5 stavebního zákona). **Zásadní otázky, hodnocené dle § 90 stavebního zákona v územním řízení (typicky právě umístění, objem a výška zástavby), by již neprošly novým posouzením stavebního úřadu.**

Proto stěžovatel navrhuje, aby NSS přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Předejde se tak možnosti stavebníka získat stavební povolení a přistoupit k realizaci stavebního záměru. Zajistí se tím, že soudní přezkum územního rozhodnutí bude efektivní. V tomto směru stěžovatel odkazuje na podrobnou argumentaci krajského soudu uvedenou v usnesení o přiznání odkladného účinku žaloby (usnesení ze dne 12. 3. 2020, č. j. 65 A 18/2020-73). V něm krajský soud vyhověl žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku žalobě podané proti územnímu rozhodnutí.

Přiznání odkladného účinku nebrání dle § 73 odst. 2 s. ř. s, podle něhož lze žalobě přiznat odkladný účinek jen tehdy, budou-li výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenat pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Právní následky územního rozhodnutí, spočívající ve vytvoření podmínek k získání stavebního povolení, způsobí významnou újmu veřejným zájmům, k jejichž ochraně stěžovatel svou žalobu dle § 66 odst. 3 s. ř. s. podává.

Závažnost hrozící újmy tkví především v jedinečnosti chráněného kulturního statku, což jako důležitý veřejný zájem vnímá i judikatura¹⁸. Ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s je nutno vykládat **ve smyslu účinné soudní ochrany**¹⁹ a újmu na straně žalobce, který podává žalobu ve veřejném zájmu, je nutno spojovat **s újmu, která by vznikla veřejným zájmům,**

18 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.

19 Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49: „Nerozhodné je, že § 73 odst. 2 s. ř. s. přiznává oprávnění podat návrh pouze žalobci, neboť § 107 se vztahuje ke každému stěžovateli, tedy i k žalovanému. Jiný závěr by také odporoval logice, že podat návrh na přiznání odkladného účinku může ten, kdo vyvolal soudní řízení svým návrhem směřujícím proti nějakému rozhodnutí, jehož výkon by mohl mít zákonem předpokládané negativní účinky.“

které žalobce podáním žaloby hájí. I NSS připouští přiznání odkladného účinku navrhovaného ve vztahu ke kasační stížnosti podané správním orgánem²⁰.

Újmu hrozící veřejnému zájmu nemůže vyvážit ani újma, která vznikne stavebníkovi pozastavením realizace jeho stavebního záměru. Taková újma je pouze **dočasná**. Pokud kasační soud této žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti nevyhoví, bude stavebník moci v získávání povolení pro svůj záměr pokračovat.

Přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem, neboť stavebník žádný z veřejných zájmů nehájí a realizace jeho záměru Šantovka Tower v navržené podobě žádný veřejný zájem nenaplňuje.

Obdobná argumentace stěžovatele platí i pro případ, pokud by stavebník požádal o povolení záměru dle „nového“ stavebního zákona č. 283/2021 Sb., tj. po 1. 7. 2024. Dle přechodných ustanovení platí, že pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby vydané v územním řízení se považuje za **rozhodnutí v části věci** v řízení o povolení záměru podle tohoto zákona, pokud jím byl umístěn záměr vyžadující povolení podle tohoto zákona (§ 330 odst. 6 „nového“ stavebního zákona). Stavební úřad by tak v řízení o povolení záměru rozhodl již pouze o „zbytku věci“ (§ 148 odst. 2 správního řádu) a neposuzoval by znovu otázky, o nichž rozhodl v územním řízení (např. umístění, objem a výšku zástavby). I v takovém případě – pokud by stavebník získal v průběhu řízení o kasační stížnosti pravomocné povolení záměru dle „nového“ stavebního zákona – by byl případný úspěch stěžovatele v soudním řízení o kasační stížnosti fakticky bezcenným a újma způsobená veřejnému zájmu nevratná.

IX. Závěrečný návrh

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud:

- **přiznal kasační stížnosti odkladný účinek**, a pozastavil tím účinky napadeného územního rozhodnutí,
- usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, ze dne 20. března 2024, č. j. 65 A 18/2020-553, v plném rozsahu **zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení**.

Brno 3. července 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

²⁰ Srovnej např. usnesení NSS ze dne 16. 5. 2018, č. j. 1 As 128/2018-42, nebo již zmíněné usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.