ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Veřejný ochránce práv**, sídlem Údolní 39, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zastoupen JUDr. Petrem Ritterem, advokátem sídlem Riegrova 12, Olomouc, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I. Office Park Šantovka, s. r. o.**, sídlem tř. Svobody 31, Olomouc, **II. Šantovka Tower a. s.**, sídlem tř. Svobody 31, Olomouc, obě zastoupeny Mgr. Lenkou Novou, advokátkou sídlem Václavské náměstí 813/57, Praha 1, **III. CETIN a.s.**, sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **IV. statutární město Olomouc**, sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zastoupena JUDr. Petrem Ritterem, advokátem sídlem Riegrova 12, Olomouc, **V. Správa železnic, státní organizace**, sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, **VI. Za krásnou Olomouc, z. s.**, sídlem Kosinova 874/7, Olomouc, zastoupena Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem sídlem Údolní 33, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2019, č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 3. 2022, č. j. 65 A 18/2020 - 383,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 3. 2022, č. j. 65 A 18/2020 - 383, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Napadeným rozhodnutím žalovaný umístil stavbu Šantovka Tower (dále jen „stavba“). Jejím stavebníkem je osoba zúčastněná na řízení I. Proti napadenému

rozhodnutí podal žalobce žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.), kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci napadeným usnesením odmítl. Shledal totiž, že žalobce neprokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby.

[2] Krajský soud nejprve uvedl, že postup upravený v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen „zákon o VOP“), nemusí žalobce před podáním žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. vyčerpat. Soud proto neprovedl důkazy navržené osobami zúčastněnými na řízení k prokázání tvrzení, že žalobce postupoval před podáním žaloby nestandardně. Nicméně seznámení žalobce se správním spisem i poskytnutí možnosti dotčeným správním úřadům k vyjádření by mělo být před podáním žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. žádoucím standardem.

[3] Krajský soud rovněž připomenul, že dosud jedinou judikaturou, která zmiňuje konkrétní případy závažného veřejného zájmu zakládající aktivní legitimaci žalobce ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s., je série rozsudků ve věci FVE Moldava [rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 10. 2014, č. j. 15 A 108/2013 - 138, a ze dne 16. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013 - 277, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014 - 114 (dále jen „první rozsudek ve věci FVE Moldava“) a ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016 - 109, č. 3452/2016 Sb. NSS (dále jen „druhý rozsudek ve věci FVE Moldava“)].

[4] Aktivní procesní legitimace žalobce nebyla dána, pokud jde o část, v níž zpochybnil splnění podmínek § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Žalobce nespecifikoval negativní účinky napadeného rozhodnutí do zákonem chráněného veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a neunesl tak ani břemeno tvrzení. Žalobce založil svá tvrzení o zásahu do krajinného rázu na polemice s výkladem § 12 odst. 4 ZOPK žalovaným, který dospěl k závěru, že se v případě této stavby uplatní výjimka obsažená v tomto ustanovení. Žalobce měl naopak za to, že nutnou náležitostí úpravy plošného a prostorového uspořádání území v územním plánu je i jeho výšková regulace, která však byla v případě územního plánu statutárního města Olomouc (dále jen „územní plán“) soudem zrušena, a současně nebyly s orgánem ochrany přírody dohodnuty podmínky ochrany krajinného rázu. Krajský soud však tyto výkladové otázky nepovažoval za zásah do ochrany životního prostředí takového charakteru a intenzity, který by odůvodňoval podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Žalobce totiž nekonkretizoval devastující účinek stavby v silně urbanizovaném území na krajinný ráz. Pouze konstatoval, že nebylo vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 ZOPK. Ohledně nutnosti vydání takového stanoviska předložil žalobce pouze alternativní výklad pojmu plošné a prostorové uspořádání území a výklad požadavků na obsah dohody s orgánem ochrany přírody ve smyslu § 12 odst. 4 ZOPK. Tyto skutečnosti však nezakládají závažný veřejný zájem na přezkoumání napadeného rozhodnutí a nemohou odůvodnit zásah do právní jistoty účastníků. Posuzovaný případ nelze srovnávat s případem FVE Moldava, v němž bylo najisto postaveno, že nebyly uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území, a šlo tedy o přetrvávající činnost *ex lege* zakázanou.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že žalobce neunesl břemeno tvrzení odůvodňující podání žaloby ani tím, že stavba byla umístěna v rozporu s některými regulativy územního

plánu. Jedná se o tvrzení namítající pouhou nezákonnost napadeného rozhodnutí. 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 určité ulice jako městské třídy a požadavek územního plánu na ochranu a rozvoj pohledově dominantních prvků zástavby historického jádra, bezesporu neexistuje závažný veřejný zájem.

[6] Rovněž zájem na přezkumu zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem, v jehož případě by některé okolnosti mohly vést k závěru o existenci systémového rizika podjatosti, považoval krajský soud za součást prostého zájmu na zákonnosti rozhodování, nezakládající podmínku aktivní procesní legitimace žalobce. Na rozdíl od případu přezkoumání rozhodnutí vydaného jako výsledek trestné činnosti, jak tomu bylo ve věci FVE Moldava, krajský soud nepovažoval systémové riziko podjatosti za závažný veřejný zájem. Ve věci FVE Moldava totiž existovalo pravomocné rozhodnutí trestního soudu o tom, že konkrétní úřední osoby podílející se na vydání rozhodnutí vykonávaly svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu v úmyslu opatřit jinému neoprávněný prospěch. Nyní žalobce pouze tvrdí, že se jedná o kontroverzní výškovou rezidenční stavbu, z níž se stalo v průběhu let ve veřejné diskusi „politikum“. Rovněž uvádí hypotetické tvrzení o porušení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, tedy že existuje zvýšené riziko, jež není nadto vztaženo jmenovitě k žádné konkrétní osobě, že úředníci stavebního úřadu a dotčeného orgánu památkové péče mohli postupovat nikoli nestranně, nýbrž ve prospěch osoby zúčastněné na řízení I. a II. pod tíhou závazků a hrozby ekonomických sankcí plynoucích ze smlouvy o spolupráci ze dne 6. 10. 2010 uzavřené s městem, jakožto zaměstnavatelem úředníků stavebního úřadu a orgánu památkové péče.

[7] Možný závažný veřejný zájem na podání žaloby, resp. přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí však krajský soud shledal v tvrzení žalobce, že napadené rozhodnutí umísťuje stavbu, která může nevratně poškodit Městskou památkovou rezervaci Olomouc (dále jen „MPR“). Krajský soud nicméně shledal, že z předložených důkazů neplyne, že by se měla stavba výrazně zapojit do prostorové kompozice stávajících dominant města, či dokonce tuto kompozici změnit, natož že její realizací v místě, kam byla rozhodnutím umístěna, dojde ke znehodnocení památkové ochrany v podobě MPR. Je nesporné, že MPR je mimořádně cenným urbanistickým celkem a souborem četných nemovitých kulturních památek. Pozemky, na nichž je stavba umístěna, se nachází v ochranném pásmu MPR (vyhlášeno rozhodnutím ONV v Olomouci dne 27. 7. 1987 pod č. j. Kult. 1987/87/Tsř.). Z uvedeného důvodu bylo napadené rozhodnutí o umístění stavby podmíněno vydáním závazného stanoviska orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Památková péče je přitom založena převážně na interpretaci pojmů, které z povahy věci nelze exaktně vymezit, a poskytuje tak významný prostor k subjektivnímu hodnocení při uplatnění odborné erudice a praktických zkušeností konkrétního zpracovatele odborného posouzení. Některé důkazy nevratného poškození MPR krajský soud zamítl. Jednalo se o závěr z 12. zasedání Vědecké rady generální ředitelky Národního památkového ústavu konaného dne 19. 9. 2013 a odborné posouzení stavby od Z. L.. Podle soudu je z tvrzení samotného žalobce a data pořízení těchto dokumentů zřejmé, že nemohou být z hlediska prokazované skutečnosti, kterou je ohrožení MPR umístěním hlavní hmoty stavby na pozemcích parc. č. 114/7 a parc. č. 555 v k. ú. Olomouc

– město dle dokumentace pořízené v prosinci 2017, relevantní, neboť se oba k důkazu navržené podklady vyjadřovaly k záměru umístit stavbu Šantovka Tower v odlišném místě (hlavní hmotou na pozemku parc. č. 575 v k. ú. Olomouc – město, cca 200 m blíže směrem k území MPR) a v odlišné vizuální podobě. Krajský soud provedl důkaz rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 12. 2. 2015, č. j. KÚOK/14886/2015, a stanoviskem Ministerstva kultury k návrhu Změny č. II ÚP Olomouc ze dne 18. 8. 2016.

[8] Dále krajský soud provedl důkaz vyjádřením NPÚ ze dne 22. 2. 2018, č. j. NPÚ-391/6316/2018, a ze dne 11. 5. 2018, č. j. NPÚ-391/34467/2018, podaných ve smyslu § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči, podle kterých nelze záměr stavby akceptovat z důvodu zjevné hrozby poškození kulturně-historických hodnot a nesouladu záměru s účelem prohlášení ochranného pásma MPR. Požadavek NPÚ na respekt k hmotové skladbě „první vrstvy“ zástavby krajský soud považoval za neodůvodněný a v kontextu historických faktů postrádající logiku. V tomto ohledu soud zdůraznil, že stavba byla umístěna na samém okraji ochranného pásma MPR, nikoli v bezprostřední blízkosti MPR. Požadavek respektovat při nové výstavbě v ochranném pásmu MPR hmotovou skladbu zástavby údajné „první vrstvy zástavby“ nevyplývá z žádného právního předpisu ani z rozhodnutí o zřízení ochranného pásma; předmětem ochrany ochranného pásma je sama MPR, nikoliv hodnoty, které se nacházejí uvnitř ochranného pásma, tudíž jakékoli omezení činností v ochranném pásmu musí být dáno tím, že to vyžaduje ochrana MPR; odkazuje-li NPÚ při vymezení „první vrstvy“ na regulační plán C. Sitteho z roku 1895, pak je třeba zdůraznit, že pozemky, na nichž byla stavba umístěna, se nacházejí mimo oblast řešenou tímto plánem; území Šantovky nikdy zástavbu požadovanou NPÚ neobsahovalo (již od konce 19. století tady probíhala průmyslová výroba ve velkých a z dálky viditelných budovách a zařízeních), NPÚ tak nepožaduje zachování či navrácení historického vzhledu zástavby v dané lokalitě, nýbrž umělé vytvoření iluze jiného historického vývoje než ve skutečnosti daná oblast měla; zástavba v ochranném pásmu je rozmanitá, nacházejí se zde stavby různorodé hmotové a půdorysné struktury a vzhled staveb v ochranném pásmu nesvědčí o negativním vlivu stavby na MPR. Ve vyjádření NPÚ soud nenalezl ani vysvětlení, jak by rezidenční význam nové výškové budovy v ochranném pásmu mohl negativně ovlivnit význam stávajících dominant církevního a komunálního charakteru, nacházejících se v samotné MPR (jižní věž katedrály sv. Václava vysoká 100,65 m a věž radnice s výškou 78 m). Pouhé poměření výšek a hmot jednotlivých staveb bez ohledu na jejich konkrétní umístění k závěrům NPÚ nestačí. Krajský soud nepřijal ani tezi NPÚ spočívající v tvrzení o negativním dopadu stavby na dochované panorama historické části města a zachování významných průhledů jak na MPR, tak z MPR do okolí. Podstatná část argumentace NPÚ se opírá o vizualizace pohledů z nábřeží u Rybářských stavů, cyklostezky podél Moravy a mostu na Velkomoravské ulici, aniž by přinesla jakékoli racionální argumenty, proč by pohledy na MPR z těchto míst měly podléhat zvláštní památkové ochraně. Soud se neztotožnil s hodnocením NPÚ ani ve vztahu k pohledům č. MP-02, č. MP-03, č. MP-11, č. MP-12.

[9] Vyjádření odborné veřejnosti na YouTube kanálu uživatele Za krásnou Olomouc - prof. PhDr. Pavla Zatloukala ze dne 7. 11. 2016, prof. PhDr. R. Š., CSc. ze dne 7. 11. 2016, doc. PhDr. M. H. ze dne 7. 11. 2016 a Ing. arch. A. G., M. Arch. ze dne 7. 11. 2016, nemohou být podle soudu považována za důkaz o ohrožení MPR umístěním stavby. Odborníci vesměs paušálně odsuzují veškerou výškovou výstavbu v okolí MPR, přestože

neměli a ani nemohli mít s ohledem na dobu pořízení nahrávek k dispozici potřebné podklady.

II. Kasační stížnost

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a krajskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel je přesvědčen, že prokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby. Pokud by stěžovatel přijal argumentaci krajského soudu, znamenalo by to faktickou nemožnost využití stěžovatelova zvláštního oprávnění k podání žaloby ve veřejném zájmu. Jen stěží si dokáže představit případ, v němž by byla nutnost jejího podání tak zjevná.

[11] Krajský soud předně neposoudil správně míru či intenzitu zásahu do jednotlivých veřejných zájmů, kterého se dopustil žalovaný při rozhodování o umístění stavby. Stěžovatel v žalobě namítal, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do veřejného zájmu na ochraně hodnot MPR. Stěžovatel nesouhlasí se zamítnutím provedení důkazů, které se vztahovaly k dřívější poloze záměru, navrhované o zhruba 100 metrů blíže k chráněné MPR. Posunutí bylo téměř bezvýznamné, odehrálo se totiž v rámci téže plochy územního plánu (.03/056P), budova se posunula o několik desítek metrů, stále je umístěna na některých shodných pozemcích (pozemek p. č. 114/6, p. č. 114/7, nebo p. č. 554, to vše v k. ú. Olomouc-město). Nadto měl krajský soud zohlednit, že došlo jejím posunutím i k jejímu pootočení, což má další negativní dopad do chráněného historického panoramatu města, posunutá budova vstupuje do významných pohledů především z jihu na panorama výrazněji. Soud nesprávně interpretoval četná odborná vyjádření NPÚ a významných odborníků v daném oboru. Vizualizace viditelnosti Šantovka Tower a Eye-tracking analýza viditelnosti Šantovka Tower svědčí o tom, že stavba bude z celé řady významných a chráněných pohledů na MPR nejen vidět, ale znehodnotí také její panorama tím, že na sebe bude poutat významnou část pozornosti.

[12] Stěžovatel dále v žalobě uvedl, že žalovaný zasáhl do veřejného zájmu na zachování hodnot území města Olomouce tím, že zjevně ignoroval zcela konkrétní regulativy územního plánu. Krajský soud to nesprávně označil za tvrzení o „pouhé nezákonnosti“. Stěžovatel má naopak za to, že zjevné ignorování několika zcela konkrétních regulativů územního plánu žalovaným, ačkoliv ho k jejich zohlednění zavazuje § 90 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), svědčí o závažném narušení veřejného zájmu na ochraně celé řady hodnot, které chrání územní plánování.

[13] Dalším ze zasažených veřejných zájmů uvedených v žalobě je zájem na ochraně životního prostředí. Stěžovatel rozporuje argumentaci krajského soudu tvrzením, že smyslem a účelem § 12 odst. 2 a odst. 4, § 43 a § 56 ZOPK je prosadit velmi důležitý veřejný zájem na ochraně jednotlivých částí přírody a krajiny. Krajský soud stěžovateli vyčetl, že nekonkretizoval „devastující účinek stavby Šantovka Tower na krajinný ráz“. Avšak ani v případu FVE Moldava nebylo ke splnění přípustnosti žaloby nutné vymezit, jakými konkrétními způsoby mohou být chránění živočichové a rostliny dotčeni umístěním a povolením stavby fotovoltaické elektrárny, či případně, jak konkrétně mělo být stavbou zasaženo tamější chráněné území. K prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby

postačuje již skutečnost, že myslitelný zásah do krajinného rázu nebyl žalovaným (konkrétně jeho orgánem ochrany přírody) posouzen, ačkoliv tomu tak dle zákona být mělo.

[14] Posledním veřejným zájmem, do něhož mělo být podle stěžovatele zasaženo, je veřejný zájem na nestranném rozhodování orgánu státní správy. Stěžovatel považuje opakované srovnávání nyní projednávaného případu s kauzou FVE Moldava za zcela nepřiléhavé, neboť stěžovatel tehdy podával žalobu proti stavbě, která již byla v území realizována, zatímco nyní stěžovatel postupoval tak, aby zamezil budoucím negativním důsledkům záměru ve fázi, kdy ještě nezapočala výstavba. Pro prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby k ochraně veřejného zájmu není třeba, aby úředníci, kteří se podíleli na vydání žalobou napadeného rozhodnutí, byli uznáni vinnými trestním soudem. Žaloba k ochraně veřejného zájmu totiž mimo jiné působí jako nástroj pro řešení (latentní) korupce či klientelismu. Veřejný zájem na nestrannosti rozhodování správních orgánů, jehož závažnost plyne přímo z ústavněprávního zakotvení práva na spravedlivý proces, lze prokázat i dostatečně silnými indiciemi o výskytu systémové podjatosti v daném správním řízení. Stěžovatel proto opakovaně zdůrazňuje, že žalovaný neměl ve věci žádosti o územní rozhodnutí o umístění stavby vůbec rozhodovat.

[15] Krajský soud také nesprávně, neúplně a účelově posuzoval dopad do jednotlivých zájmů izolovaně, aniž by se zabýval kumulací těchto zájmů, která má podstatný vliv na celkovou závažnost zásahu do veřejného zájmu. Přestože je stěžovatel přesvědčen, že tvrzení a důkazy o narušení čtyř veřejných zájmů prokazovaly existenci závažného veřejného zájmu na podání žaloby i jednotlivě, je to právě kumulace jejich porušení, která posunula potřebu ochrany veřejného zájmu na mnohem intenzivnější úroveň. Je nutné přihlédnout také ke změnám v právní úpravě, které se udály v letech před vydáním územního rozhodnutí žalovaným. Jde zejména o nemožnost účasti environmentálních spolků v řízeních podle stavebního zákona, kterým nepředcházelo posuzování vlivů na životní prostředí. Dále se jedná o někdejší znění § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, které omezovalo možnost zrušit či změnit závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle stavebního zákona, mimo odvolací řízení. Přitom v územním řízení o umístění stavby neexistoval účastník, v jehož zájmu by bylo podat odvolání, a proto nemohlo dojít ani k přezkumu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.

[16] Soud nadto zcela pominul bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, vážící se k oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. Tato judikatura je však do určité míry použitelná i pro nyní projednávaný případ. Pojem „závažný veřejný zájem“ je v § 66 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s. totožný je a třeba jej vykládat stejně. Od roku 2015 došlo také v judikatuře ke změně přístupu k žalobám nejvyššího státního zástupce (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 - 48, nebo ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015 - 492). K posuzování důvodnosti používá stejná kritéria jako ve vztahu k hodnocení přípustnosti žalob stěžovatele. Soudy v obou případech vyžadují, aby nezákonnost rozhodnutí, kterou stěžovatel v žalobě k ochraně veřejného zájmu namítá, měla intenzitu narušení závažného veřejného zájmu, a k úspěchu ve věci proto nepovede namítání prosté nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatel odkazuje zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 - 60, neboť i v nyní posuzovaném případě správní orgán vydal rozhodnutí ve věci, aniž měl k dispozici potřebný subsumovaný správní

akt. Žádný ze soudů v tomto případě nezpochybnil skutečnost, že nezákonnost, jíž se správní orgán dopustil, narušila závažný veřejný zájem, kterým byla v tomto případě ochrana životního prostředí.

[17] Pro nynější řízení je použitelná i dřívější judikatura, v níž soudy v řízeních o žalobách nejvyššího státního zástupce nevyžadovaly „kvalifikovanou nezákonnost". Otázka posouzení závažného veřejného zájmu na podání žaloby ze strany nejvyššího státního zástupce totiž náležela vždy pouze jemu (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16). Nejvyšší státní zástupce dal svými žalobami neurčitému právnímu pojmu „závažný veřejný zájem" obsah, který je při jeho výkladu nutné zohlednit. Proto stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011 - 98, a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[18] Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že kasační stížnost je nedůvodná. Stěžovatelem navrhované posuzování dopadu do jednotlivých zájmů kumulovaně je zcela nesprávné a odporující tradičnímu výkladu práva. Nedokonalosti rozhodnutí nelze sčítat a tvrdit, že až jejich součet stěžovateli umožňuje mimořádně zasáhnout do právních jistot účastníků. Stěžovatel má ve vztahu k žalobám na ochranu veřejného zájmu jiná oprávnění než nejvyšší správní zástupce. V případě žaloby nejvyššího státního zástupce nejsou soudy oprávněny přezkoumávat, zda je dán závažný veřejný zájem na podání žaloby. Kromě toho je věcí soudu, aby zvážil, které judikáty jsou pro danou věc využitelné. Judikatura k oprávnění nejvyššího státního zástupce vydaná před rokem 2015 není pro výklad pojmu závažného veřejného zájmu použitelná, neboť byla pozdější judikaturou překonána. Proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[19] Osoby zúčastněné na řízení I. a II. (původní a současný stavebník) ve společném vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že kasační stížnost není důvodná, a navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. V posledních letech přistupují soudy k otázce hodnocení existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. aktivněji, avšak pouze v případech příkrého rozporu se zákonným požadavkem na jeho existenci, pokud mají závažné pochybnosti, zda je vůbec dán. V otázce obsahu pojmu závažného veřejného zájmu lze vycházet z judikatury ohledně žalob nejvyššího státního zástupce jen tam, kde soud tuto otázku věcně zkoumal a dospěl k závěru, že zjevně není dán. V ostatních případech jde výhradně o názor nejvyššího státního zástupce. Tvrzení stěžovatele, že při výkladu závažného veřejného zájmu je „nutné zohlednit" dokonce i starší judikáty, kde soudy výslovně odmítaly hodnotit otázku jeho existence, postrádá jakoukoli oporu v právním řádu.

[20] Soudní rozhodnutí, na která stěžovatel odkazuje, neměla ve vztahu k předmětu řízení před krajským soudem relevanci. Tyto případy mají společné to, že zjevně zcela chyběl zásadní podklad pro řízení, jehož potřebu příslušný správní orgán zcela opomenul, a orgán příslušný k vydání podkladu vůbec nebyl kontaktován. V nynějším případě však orgán posuzující vliv na krajinný ráz kontaktován byl. Ve svém vyjádření uvedl, že vliv na krajinný ráz posuzovat nebude, a to s odkazem na zákonnou výjimku. Z rozsudků uváděných stěžovatelem vyplývá, že úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění

závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu, nadto je tato judikatura zmatečná a rozporná.

[21] Ve vztahu k námitce o kumulaci jednotlivých veřejných zájmů osoby zúčastněné na řízení I. a II. podotkly, že stěžovatel vůbec nevysvětlil, v čem se jednotlivá údajná porušení navzájem ovlivňují a tím zintenzivňují dopad na určitý závažný veřejný zájem. K odkazu na legislativní změnu, která omezila okruh účastníků územního řízení, dodaly, že stěžovatel není oprávněn zpochybňovat tuto vůli zákonodárce. Nadto se Krajský úřad Olomouckého kraje podrobně zabýval několika podněty k zahájení přezkumného řízení ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, avšak neshledal pro jeho zahájení důvod. Nezahájil jej ani na základě podnětu spolku Za krásnou Olomouc, který stěžovateli připravoval podklady pro žalobu v této věci.

[22] Osoby zúčastněné na řízení I. a II. mají za to, že požadavek na blokovou strukturu zástavby splnily. V rozsudku ve věci zrušení části územního plánu týkající se výškového regulativu pro pozemky, kde má být umístěna stavba, je sice uvedeno, že výšková dominanta požadavek na blokovou zástavbu nenaplní. Soudům však v té době nebyla k dispozici projektová dokumentace stavby, jejíž součástí je i návrh dalších dvou budov v lokalitě, které společně vytvářejí blok, a nemohly tuto možnost proto zohlednit. Současně si osoby zúčastněné na řízení nejsou vědomy toho, že by tento požadavek reflektoval konkrétní závažný veřejný zájem. Územní plány vycházejí z vícerých veřejných zájmů, což však neznamená, že každý jednotlivý regulativ toto naplní i samostatně. Ke stěžovatelově tvrzení, že ve vztahu k blokové zástavbě došlo k zásahu do „veřejného zájmu na zachování hodnot území“, uvádí, že na daném území bloková struktura zástavby nikdy nebyla. Dnešní stav území v dané lokalitě je výsledkem asanace továrenských budov původního závodu MILO Olomouc, který začal být v území budován (a ne do blokové struktury) na konci 19. století. Ani historický plán C. Sitteho, na nějž se odvolává například Ministerstvo kultury ve svém stanovisku, které je součástí spisu, toto území vůbec neřešil. Bloková struktura zástavby požadovaná územním plánem je pro toto území novinkou.

[23] Stavba nemůže intenzivně zasáhnout do krajinného rázu a již vůbec narušit závažné veřejné zájmy, k jejichž ochraně právní předpisy stanovují požadavek na posouzení vlivů na krajinný ráz. Zrušením výškového regulativu se plocha nestala tzv. „bílým místem“. S výjimkou regulace maximální výšky zástavby se na plochu nadále plně uplatňují veškeré požadavky územního plánu, včetně požadavku na blokovou strukturu zástavby. Zásah do krajinného rázu v tomto zastavěném území není relevantní; místo, na němž má být stavba umístěna, není zdaleka viditelné, je na rovině, uprostřed relativně husté současné a plánované zástavby. Viditelná budou pouze vyšší patra stavby. Nejde přitom o jedinou vyšší stavbu ve městě a směrem z centra města intenzivní zástavba pokračuje i za plochou pro umístění stavby. Nové umístění stavby je méně exponované.

[24] Pokud jde o systémové riziko podjatosti, předložil stěžovatel pouze hypotetické úvahy. Naopak stěžovatel nevystupuje v této věci nestranně a vede zcela zbytečné soudní řízení. Ačkoli krajský soud uvádí v napadeném usnesení, že nesplnění požadavků zákona o VOP nemá dopad na posouzení přípustnosti žaloby, tyto dvě úpravy nelze uplatňovat nezávisle na sobě. Činnost vybočující z rámce stanoveného tímto zákonem je porušením jeho základních povinností činit jen to, co mu zákon dovoluje, resp. ukládá. Stěžovatel činí vše k prodloužení řízení (zbytečné trvání na ústním jednání, absence reakce na vyjádření

osob zúčastněných na řízení a její sdělení až na jednání) a způsobil újmu na reputaci osob zúčastněných na řízení („citace“ usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě na webových stránkách stěžovatele, které však znění usnesení vůbec neodpovídalo). Pověřený zaměstnanec kanceláře stěžovatele Mgr. Bc. D. P., který stěžovatele zastupoval na ústním jednání před krajským soudem, napsal rigorózní práci na téma „Systémová podjatost v kauze Šantovka Tower“, v níž uvedl, že s umístěním stavby vnitřně hrubě nesouhlasil. Oprávnění stěžovatele k podání žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu nemá sloužit pracovníkům jeho kanceláře k tomu, aby si vybírali v rámci své agendy jakékoli kauzy, které jsou jim názorově či jinak blízké, a následně do nich díky tomuto institutu zásadním způsobem zasáhli.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

IV.A Pojem „závažný veřejný zájem“ a dosavadní judikatura

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

[27] Uvedené ustanovení upravuje zvláštní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která svědčí stěžovateli. Žalobu je oprávněn podat, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Ustanovení vymezuje podmínky přípustnosti žaloby, nikoli její důvodnosti. Závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. musí být dán toliko na samotném projednání žaloby. Krajský soud shledal, že tato podmínka procesní žalobní legitimace není splněna, a proto se vůbec nezabýval meritem věci.

[28] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku ve věci FVE Moldava, aktivní procesní legitimace stěžovatele bude dána, jestliže v žalobě jednoznačně vymezí závažný veřejný zájem, na jehož ochranu vystupuje, a prokáže nutnost jeho ochrany v době podání žaloby. Skutkový stav rozhodný pro projednání žaloby nebude vždy zcela dohledatelný ve správním spisu, jakkoliv ani to nelze úplně vyloučit. Daleko častěji bude soud povinen provést ohledně existence důležitého veřejného zájmu dokazování.

[29] V prvním rozsudku ve věci FVE Moldava se Nejvyšší správní soud dále věnoval pojmu „závažný veřejný zájem“. Nejprve připomenul, že veřejný zájem je kategorie, *která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejich dílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)* (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a s. 358). Veřejný zájem je obecně prospěšný zejména státu či jiné veřejnoprávní korporaci, ale může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců; a je jím

jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 817-818). Úlohou aktivní procesní legitimace ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. není ochrana subjektivních práv a soukromých zájmů osob, které žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nepodaly, ale ani ochrana široce pojímaného konceptu veřejného zájmu, například aby byla vydávána zákonná a proporcionální rozhodnutí. Prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby subjektem, kterému obecná žalobní legitimace nesvědčí, proto nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů. 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.

[30] V neposlední řadě vyslovil kasační soud v prvním rozsudku ve věci FVE Moldava, že v rámci posuzování aktivní procesní legitimace musí být zvažována i otázka ochrany právní jistoty a práv jiných osob nabytých v dobré víře. V případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivec), v nichž nezákonná rozhodnutí založila oprávnění nebo výhodu jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, musí být dáno ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, aby bylo možné od ochrany právní jistoty za současné neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, ustoupit. K tomu nyní Nejvyšší správní soud dodává, že je vždy nutné zvažovat skutkové okolnosti daného případu. Méně intenzivně bude do právní jistoty jednotlivců zasaženo za situace, kdy v době podání žaloby ještě na stavbě nepočaly stavební práce či nebylo vydáno stavební povolení (jako tomu je v nyní projednávaném případě). Naopak intenzivnější zásah nastane za scénáře opačného.

[31] Je pravda, že Nejvyšší správní soud shledal prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby stěžovatelem prozatím pouze v jednom případě. Nicméně naplnění intenzity závažného veřejného zájmu je otázkou skutkovou. Vždy záleží na okolnostech každé konkrétní věci, které stěžovatel tvrdí a dokazuje. V druhém rozsudku ve věci FVE Moldava kasační soud uvedl, že závažný veřejný zájem na podání žaloby stěžovatelem je dán např. v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebudou uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území, či v případech, kdy příslušná správní rozhodnutí (povolení) byla vydána v důsledku trestné činnosti úředních osob. V této věci tedy soud uvedl příklady, kdy je závažný veřejný zájem na podání žaloby stěžovatelem dán. Nestanovil jimi však žádný minimální práh, kterého musí být dosaženo, aby byl stěžovatel aktivně procesně legitimován k podání žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud však přesto závažnost tvrzených a prokazovaných veřejných zájmů v citované a nynější věci poměřoval a nesprávně si podle série rozsudků ve věci FVE Moldava vytvořil určité závazné měřítko, resp. nepodkročitelný práh prokázání závažného veřejného zájmu. Pokud dospěl k závěru, že nyní tvrzené a prokazované veřejné zájmy takto vysoké intenzity nedosahují, dovodil z toho, že se o závažný veřejný zájem nejedná.

[32] Pro krajský soud však měly být určující skutkové okolnosti nyní souzené věci a tvrzení a důkazy předložené stěžovatelem. Tvrzeným a prokázaným závažným veřejným zájmem ve věci FVE Moldava by se mohl toliko inspirovat za situace, kdy by v obou

případech shledal obdobnosti. Spornou je otázka, zda měl krajský soud k dispozici jinou paletu rozhodnutí zabývajících se pojmem závažného veřejného zájmu ve smyslu § 66 s. ř. s., ve kterých by tuto kategorii použil v rámci hodnocení důvodnosti žalob podaných nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s.

[33] Nejvyšší státní zástupce má podle § 66 odst. 2 s. ř. s. právo podat žalobu, pokud k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Judikatura Nejvyššího správního soudu nejprve dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci, nepodléhá přezkumu správními soudy, a je na něm samém, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to závažný veřejný zájem vyžaduje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, č. 1455/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát následně v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 - 128, č. 3254/2015 Sb. NSS, vyjasnil, že soud je povinen se věcně zabývat každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté lhůtě. V dalších věcech Nejvyšší správní soud zdůraznil, že úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu ani z pohledu přípustnosti žaloby, ani z pohledu její důvodnosti. Učinil tak právě s odkazem na to, že posouzení této otázky je v každém konkrétním případě výlučně na zvážení nejvyššího státního zástupce jako žalobce (např. rozsudek ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 173/2015 - 71, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 74/2016 - 259, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015 - 205, a ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 - 60).

[34] Stěžovatel upozornil na odlišnou linii judikatury, ze které plynou závěry opačné. Stěžovatel se přitom mýlí, pokud tato rozhodnutí označuje za novější, která předchozí rozsudky Nejvyššího správního soudu překonala. Ve skutečnosti se protichůdná rozhodnutí kasačního soudu časově prolínají. Stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 - 48, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015 - 492, ve kterých soud uvedl, že žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je důvodná toliko v případech, kdy je nezákonnost správního rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem. Podobně kasační soud postupoval např. v rozsudcích ze dne 20. 12. 2018, č. j. 5 As 327/2017 - 70, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 107/2019 - 77, či ze dne 2. 6. 2020, č. j. 1 As 37/2020 - 27.

[35] V nyní rozhodované věci není podstatné, zda je judikatura Nejvyššího správního soudu skutečně nejednotná, jde-li o otázku pravomoci soudu posuzovat, zda je v případě žaloby nejvyššího státního zástupce dán závažný veřejný zájem. Je totiž nepochybné, že stěžovatel – na rozdíl od nejvyššího státního zástupce - musí existenci závažného veřejného zájmu vždy prokázat. Nelze však pominout, jaký obsah pojmu závažný veřejný zájem přiznala ta část judikatury, která v minulosti u žalob nejvyššího státního zástupce aprobovala existenci tohoto zájmu. Jinak řečeno, relevantní jsou ty rozsudky kasačního soudu, které se týkaly posuzování žalob nejvyššího státního zástupce a v nichž sám kasační soud zkoumal a uznal naplnění závažného veřejného zájmu. Ustanovení § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. totiž používají totožný pojem, který musí mít v obou případech stejný obsah a rozsah. Rozdíl pak spočívá pouze v tom, že stěžovatel je povinen existenci závažného veřejného zájmu prokazovat. Ke stejnému názoru ostatně dochází také komentářová literatura (srov. Kühn, Z. Žalobní legitimace veřejného ochránce práv. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha:Wolters kluwer ČR, 2019, s. 534)

[36] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 - 48, shledal, že o nezákonnost takové intenzity, která narušuje závažný veřejný zájem, se jednalo například v případě, kdy Ministerstvo vnitra udělilo žadateli mezinárodní ochranu, aniž by bylo z rozhodnutí zřejmé, jak se vypořádalo s otázkou aplikace vylučující klauzule ve smyslu § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Tato klauzule přitom slouží k ochraně veřejného zájmu. Ve věci územního plánování byl pak narušen závažný veřejný zájem, jestliže Energetický regulační úřad udělil licenci na výrobu elektřiny fotovoltaické elektrárně, ačkoli rozhodnutí vydal na základě zprávy o revizi, která byla nezpůsobilým podkladem, a žadatelka zároveň nebyla v dobré víře (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 5 As 327/2017 - 70, a ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 107/2019 - 77). Nejvyšší správní soud shledal nezákonnost rozhodnutí o udělení licence, resp. podkladu rozhodnutí, z toho důvodu, že zprávu o revizi revizní technik vydal v době, kdy elektrárna ještě nebyla dokončena. Aby tím byl ovšem narušen závažný veřejný zájem, musel následně zvážit, zda bylo třeba upřednostnit zrušení licence před principem ochrany dobré víry a právní jistoty – neboť žaloba byla podána na sklonku tříleté lhůty – a dospěl ke kladné odpovědi. Pro narušení závažného veřejného zájmu také není potřeba, aby rozhodnutí mělo takové vady, které se svou závažností blíží spáchání trestného činu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015 - 492, bod 42).

[37] Z těchto úvah proto krajský soud mohl a měl vycházet, byť se týkaly žalob nejvyššího státního zástupce. Z výše uvedeného plyne, že požadavek na intenzitu nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a tedy na následné shledání narušení závažného veřejného zájmu, byl v judikatuře Nejvyššího správního soudu v řízeních zahájených na návrh nejvyššího státního zástupce nižší, než jaký v nyní projednávané věci vyžadoval prokázat po stěžovateli krajský soud.

IV.B Ohrožení zájmu na nestranném rozhodování orgánu státní správy

[38] Ve vztahu k jednotlivým tvrzeným a dokazovaným veřejným zájmům pak Nejvyšší správní soud uvádí následující. Předně se neztotožňuje s krajským soudem v hodnocení, že namítané ohrožení veřejného zájmu na rozhodování věcí správním orgánem, u něhož není dáno systémové riziko podjatosti, je tvrzením o pouhé nezákonnosti. Naopak, jedná se o otázku posouzení intenzity porušení veřejného zájmu. Jak již kasační soud uvedl výše, krajský soud z příkladů uvedených v případu FVE Moldava nevhodně vytvořil určitý minimální práh toho, kdy je možné konstatovat, že stěžovatel prokázal závažný veřejný zájem. Skutečnost, že kasační soud v minulosti shledal prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby v případě, kdy úřední osoby podílející se na vydání napadeného rozhodnutí byly v souvislosti s touto svou úřední činností odsouzeny v trestním řízení, neznamená, že nyní nemůže být takovým veřejným zájmem stěžovatelem tvrzené a prokazované sytémové riziko podjatosti. Jinými slovy, jen proto, že v jediné dřívější kauze byl závažný veřejný zájem prokázán tím, že rozhodovali později odsouzení úředníci, nelze k jeho naplnění vyžadovat vždy pouze trestní stíhání zaměstnanců obce (vykonávajících současně přenesenou působnost územní samosprávy). Ostatně jak již kasační soud uvedl, v případě žaloby podané nejvyšším státním zástupcem byl dříve Nejvyšším správním soudem závažný veřejný zájem shledán u takových nezákonností rozhodnodnutí, které byly méně závěžnějšího charakteru, a proto nelze nyní po veřejném ochránci práv požadovat, aby prokázal závažnost vyšší.

[39] K této otázce je nutné připomenout, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k § 14 odst. 1 správního řádu (viz zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a na něj navazující rozhodnutí) vysvětlil, že u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny, existuje tzv. „systémové riziko podjatosti". To je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby. Rozšířený senát měl za to, že systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti", k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika.

[40] Důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu je tedy dle rozšířeného senátu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Takovými okolnostmi mohou být *„například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu"* (bod 63 usnesení rozšířeného senátu).

[41] V rámci vysvětlení pojmu systémové podjatosti je nutno dodat, že tímto pojmem označuje judikatura Nejvyššího správního soudu pouze situace, kdy je obsahem námitky podjatost úředních osob právě z důvodu jejich ekonomické závislosti způsobené zaměstnaneckým, služebním či obdobným poměrem k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny, nikoliv jakoukoliv námitku podjatosti týkající se všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede správní řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34).

[42] S účinností od 1. 11. 2018 byl správní řád novelizován zákonem č. 176/2018 Sb. a byl do něj nově vtělen § 14 odst. 2, který stanoví, že *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.*

[43] Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023 - 127, na základě systematického výkladu dospěl k závěru, že ani § 14 odst. 2 správního řádu nebrání aplikaci výše citovaných závěrů rozšířeného senátu k tzv. systémové podjatosti, posiluje však důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob.

[44] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře po novele § 14 správního řádu dovodil, že systémové riziko podjatosti nezakládá pouze skutečnost, že obec či její část o svém stavebním záměru informuje ve svém periodiku, ani že na tuto stavbu obdržela dotaci, kterou by v případě pozdního uskutečnění musela vrátit (rozsudek ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 453/2017 - 57). Ve věci se jednalo o dětské hřiště, a proto soud neshledal ani politickou citlivost věci, která by naznačovala zvýšený zájem na výsledku řízení ze strany osob schopných rozhodnutí ve věci ovlivnit. Avšak ani mediální prohlášení politických představitelů samosprávných celků o stavbách, které přirozeně vyvolávají politický a mediální zájem, nemusí v některých případech znamenat překročení „kritické míry rizika systémové podjatosti". Ve věci sp. zn. 6 As 171/2020 Nejvyšší správní soud k dlouhotrvající výstavbě dálnice D11 uvedl, že: *„představuje politicky citlivé téma. Jedná se současně o téma, které je pro veřejnost významné a které přirozeně vyvolává politický a mediální zájem. S takovým zájmem a ohlasem se však setkává mnoho záměrů, včetně liniových staveb. Nelze proto vyloučit, že k podobným stavebním záměrům se budou vyjadřovat osoby z řad regionálních politiků, ale také z vrcholné politiky (byť by tak měly činit nanejvýš opatrně, aby nevyvíjely tlak na rozhodovací orgány).*" Politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede, je nicméně signálem ke zvýšené opatrnosti (viz shora uvedené usnesení rozšířeného senátu).

[45] Soud pak specificky upozorňuje na skutečnost, že ve své judikatuře již dovodil, že důvod pro zkoumání podjatosti je i v případě, kdy má obec s investorem, který je účastníkem řízení před orgánem obce, smlouvu o spolupráci nebo mu nabídla nějakou investiční pobídku. Zde je důvodem vyloučení silný ekonomický zájem celku na výsledku řízení (viz rozsudek ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014 - 30, ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015 – 80, a ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014 - 66).

[46] Na rozdíl od krajského soudu má kasační soud za to, že systémové riziko podjatosti nelze považovat za vadu způsobující toliko „prostou" nezákonnost správního rozhodnutí. Skrze tento institut se prosazuje veřejný zájem na tom, aby i v případech silné lokální politizace určitého záměru zde byla jasná garance, že ve věci rozhodují nestranní úředníci a že jejich rozhodování je prosto těchto vnějších vlivů.

[47] Kasační soud v nyní projednávané věci shledal, že vše doposud uvedené ukazuje na existenci systémového rizika podjatosti. Sbíhá se zde hned několik důvodů (již dříve vyslovených judikaturou), pro které by bylo možné o nepodjatosti rozhodujících orgánů pochybovat: předně se jedná o kontroverzi samotné stavby a medializaci její výstavby, která se s ní pojí; „podezřívavost" ovšem vyvolává zejména existence smlouvy o spolupráci mezi městem a investorem. Ta na rozdíl od věci sp. zn. 7 As 202/2014 navíc obsahuje ustanovení o právní odpovědnosti města za zmaření, které svědčí o ještě silnějším ekonomickém zájmu města na provedení výstavby. V takové situaci došel Nejvyšší správní soud k závěru, že zde může existovat systémové riziko podjatosti, které by bylo samo o sobě

natolik závažnou vadou, že by mohla sama o sobě naplnit závažnost veřejného zájmu, který je potřeba pro prokázání aktivní legitimaci stěžovatele.

[48] Krajský soud byl proto povinen provést důkazy, které stěžovatel k této části žaloby navrhoval a předložil – mj. smlouvu o spolupráci mezi statutárním městem Olomouci a investorem v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách ze dne 6. 10. 2010, dopis zástupců investiční skupiny primátorovi statutárního města Olomouc ze dne 13. 9. 2018, v němž je město upomínáno na své závazky k podpoře a uskutečňování projektu a na právní odpovědnost za jeho zmaření, a další dokumenty, na které stěžovatel odkazoval na str. 20 – 24 žaloby.

[49] Na krajském soudu nyní bude, aby navrhované důkazy provedl a posoudil, zda ve věci opravdu existovalo systémové riziko podjatosti, které v případě kladné odpovědi bude k prokázání aktivní legitimace žalobce postačovat.

[50] Za této situace již nebylo třeba, aby se kasační soud zabýval dalšími důvody, jejichž prostřednictvím stěžovatel také prokazoval naplnění podmínky závažného veřejného zájmu.

IV.C Hodnocení postupu stěžovatele

[51] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval také tvrzením osob zúčastněných na řízení I. a II., jimiž brojily proti nestandardnímu postupu stěžovatele. Zcela se však ztotožnil se způsobem, jakým tuto otázku hodnotil již krajský soud. Zákon o VOP nepředpokládá, že podání žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. bude výstupem šetření ochránce. Tím je např. zpráva o šetření, závěrečné stanovisko či uplatnění sankce, kterými jsou medializace případu či vyrozumění nadřízeného úřadu, popř. vlády.

[52] Před tzv. velkou novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2012, bylo oprávnění stěžovatele dát podnět nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby ve veřejném zájmu zařazeno mezi zvláštní oprávnění ochránce, vedle např. dosavadního oprávnění doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Ta nejsou navázaná na jednotlivá zahájená šetření, přestože jistě mohou z jejich závěrů čerpat. Např. komentář k zákonu o veřejném ochránci práv uvádí, že společnými charakteristickými rysy zvláštních oprávnění je využití informačního bohatství veřejného ochránce práv získaného šetřením podnětů i řešením „mimopůsobnostních“ věcí k určité syntéze poznatků o fungování veřejné správy, které lze využití při iniciaci normotvorných či kontrolních procedur (Chamráthová, A. a kol. Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář. Praha: Wolters Kulwer, 2019, s. 133). Není důvodu na institut podání žaloby ve veřejném zájmu pohlížet odlišně. I v těchto případech může stěžovatel k rozhodným zjištěním přicházet z jiných zdrojů, než kterým je šetření.

[53] Tento závěr nic nemění na tom, že stěžovatel je povinen si k věci opatřit dostatečné podklady a ty si objektivně vyhodnotit předtím, než ve věci podá žalobu podle § 66 odst. 3 s. ř. s. Pokud tak neučiní, nese toliko riziko neprokázání závažného veřejného zájmu. Ostatně jedním ze základních požadavků kladených zákonem na stěžovatele je, že svou funkci vykonává nezávisle a nestranně (§ 5 odst. 1 zákona o VOP). Tuto otázku však soud v rámci posuzování přípustnosti ani důvodnosti žaloby podané na ochranu závažného

veřejného zájmu nehodnotí. V rámci tohoto soudního řízení je stěžovatel jednou z procesních stran. Konkrétně procesní stranou, která hájí veřejný zájem, a tedy zcela legitimně veřejnému zájmu straní. Je pak nicméně na stěžovateli, aby jeho závažnost v soudním řízení prokázal.

[54] Pokud se pak Nejvyšší správní soud shora zabýval možným systémovým rizikem podjatosti úředníků žalovaného, nelze o „podjatosti" naopak hovořit u stežovatele, pokud se zaměstnanec zastupující jej na jednání před krajským soudem odborně touto kauzou zabýval a ve své rigorózní práci na ni sdělil svůj osobní názor. Na rozdíl od úředníků žalovaného nemá tento zaměstnanec žádnou rozhodovací pravomoc. Rozhodnutí podat žalobu a uplatnit v ní určité argumenty je plně v pravomoci a odpovědnosti veřejného ochránce práv, který svou funkci vykonává osobně a na vlastní odpovědnost.

V. Závěr a náklady řízení

[55] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že provede stěžovatelem navrhované důkazy a znovu posoudí, zda existovalo ve správním řízení systémové riziko podjatosti rozhodujících úředníků stavebního úřadu a orgánu památkové péče. V případě jeho existence shledá, že je žalobce aktivně legitimován k podání žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. a posoudí ji v celém rozsahu věcně.

[56] Krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. ledna 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu