



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 se sídlem Riegrova 12, Olomouc, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Šantovka District s. r. o.**, sídlem tř. Kosmonautů 1221/2a, Olomouc, **II) Šantovka Tower a. s.**, sídlem tř. Kosmonautů 1221/2a, Olomouc, obě zastoupeny Mgr. Lenkou Novou, advokátkou se 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 se sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, **V) Správa železnic, státní organizace**, sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, **VI) Za krásnou Olomouc, z. s.**, sídlem Kosinova 874/7, Olomouc, 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 20. 3. 2024, č. j. 65 A 18/2020 - 553,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 3. 2024, č. j. 65 A 18/2020 - 553, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Napadeným rozhodnutím žalovaný umístil stavbu *Šantovka Tower*. Jejím stavebníkem jsou osoby zúčastněné na řízení I) a II) (jako původní a nynější stavebník, dále společně jako „stavebník“ nebo „investor“). 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.“). Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 24. 3. 2022,

č. j. 65 A 18/2020 - 383, jelikož shledal, že žalobce neprokázal závažný veřejný zájem na podání žaloby. Toto usnesení ke kasační stížnosti žalobce zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022 - 92, č. 4577/2024 Sb. NSS, neboť dospěl k závěru, že závažným veřejným zájmem může být v daném případě zájem na nestranném rozhodování správního orgánu. Zavázal proto krajský soud, aby provedl důkazy, které žalobce k prokázání tohoto závažného veřejného zájmu navrhoval, a aby znovu posoudil, zda byla dána ve správním řízení systémová podjatost rozhodujících úředníků stavebního úřadu a orgánu památkové péče.

[2] Krajský soud žalobu napadeným usnesením opět odmítl. Dospěl k závěru, že námitka systémové podjatosti rozhodujících úředníků nezakládá aktivní legitimaci žalobce. Kontroverznost a medializaci záměru nepovažoval za okolnost, která by vyvolala relevantní míru systémového rizika podjatosti. Za významný označil pouze obsah mediálních vyjádření zástupců města Olomouce, který podle něj ovšem nelze považovat za nátlak na stavební úřad či orgán památkové péče. Neshledal ani, že by město mělo na rozhodnutí žalovaného výrazný ekonomický zájem vyplývající ze smlouvy o spolupráci uzavřené mezi městem a investorem (dále jen „Smlouva o spolupráci“), kterou se město pod hrozbou sankcí zavázalo, že nebude stavební činnosti investora v dotčené lokalitě bránit. Tuto smlouvu však podle krajského soudu nelze vyložit tak, že by měl městu reálně hrozit jakýkoli postih za jeho jednání v řízení o umístění stavby *Šantovka Tower*, či dokonce za jakékoli rozhodnutí žalovaného v tomto řízení v neprospěch investora. Město tak nemohlo mít reálnou obavu z ekonomických prací vyplývajících ze Smlouvy o spolupráci. Právní vyjádření k této smlouvě si nenechalo vypracovat z obavy z výkladu, ale až jako reakci na memorandum zaslané investorem, které předkládá investorův pohled na výklad Smlouvy o spolupráci. Diskuse o výkladu smlouvy na zasedáních zastupitelstva pak souvisely s projednáváním návrhu na vypořádání námitek proti připravované změně č. II územního plánu Olomouc (dále jen „změna územního plánu“), nikoli s řešením postupu města jako účastníka územního řízení. Nadto v diskuzi zazněla také stanoviska o tom, že ze smlouvy žádné sankce ani rizika náhrady škody pro město neplynou.

[3] Nadkritickou míru systémového rizika podjatosti nezaložila dle krajského soudu ani skutečnost, že město obdrželo od investora výzvu k součinnosti. Město nemohlo investorovi v zaslání výzvy zabránit a zásadní je pouze to, jak na ni reagovalo – tedy že podle výzvy nejednalo. Ve vztahu k orgánu památkové péče je tento vliv zcela vyloučen, jelikož ten stanovisko vydal již dva měsíce předtím. Konečně ani skutečnost, že město nepodalo proti napadenému rozhodnutí odvolání, nelze podle soudu bez dalšího interpretovat jako projev snahy dodržet závazky ze Smlouvy o spolupráci nebo jako projev obav ze sankcí v této smlouvě uvedených. Tento důvod vyplývá pouze z tvrzení novináře, který byl autorem článku, v němž formuloval toto podezření. Krajský soud uzavřel, že se posuzovaný případ významně liší od jiných případů, ve kterých Nejvyšší správní soud shledal nadkritickou míru systémového rizika podjatosti a v nichž ji dovodil z existence smluvních závazků obcí či krajů s investory.

[4] Krajský soud nespatořoval – stejně jako ve svém prvním usnesení – závažný veřejný zájem ani v zájmu na ochraně životního prostředí (a ve zpochybnění splnění podmínek § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), nebo v zájmu na zachování hodnot území města Olomouce (a v tvrzení, že byla stavba *Šantovka Tower* umístěna v rozporu s některými regulativy územního plánu). Zájem na ochraně kulturního dědictví v podobě městské památkové rezervace Olomouc pak sice podle krajského soudu je s to

pokračování

založit aktivní legitimaci žalobce, z předložených důkazů ovšem nevyplynulo, že by stavba měla změnit prostorovou kompozici stávajících dominant města ani že by měla nevratně znehodnotit památkově chráněné území.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

II.a Kasační stížnost

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a krajskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení.

[6] Předpoklady pro naplnění veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. jsou podle něj dány, neboť v řízení vymezil hned několik závažných veřejných zájmů a prokázal nutnost jejich ochrany. Neobstojí přitom porovnání s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016 - 109, č. 3452/2016 Sb. NSS, ve věci FVE Moldava, neboť kasační soud již ve svém předchozím rozsudku uzavřel, že jím nebyl stanoven žádný minimální práh, který by bylo třeba překročit. Stěžovatel je přesvědčen, že prokázal závažný veřejný zájem. Ten spatřuje v kumulaci porušení hned několika právních předpisů dosahující intenzity popření principů zákonnosti.

[7] Předně měl za to, že unesl důkazní břemeno k prokázání překročení kritické míry rizika systémové podjatosti. Nebylo třeba prokazovat podjatost konkrétních osob, neboť v tom systémová podjatost nespočívá. Na rozdíl od krajského soudu je toho názoru, že stejně jako ve věci, o kterou se jednalo v rozsudku NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014 - 66, obsahovala Smlouva o spolupráci v nynější věci ustanovení o právní odpovědnosti města za zmaření investičního záměru. Z dokazování vyplynulo, že obě strany obsah smlouvy znaly a byly si vědomy i možné odpovědnosti města za případné porušení smluvních závazků. Ani jedna strana nezpochybnila, že by se Smlouva o spolupráci záměru *Šantovka Tower* netýkala. Odpovědnost města za zmaření vyplývající ze smlouvy se proto vztahovala také na tento záměr.

[8] Stěžovatel taktéž nesouhlasil se závěrem soudu o neexistenci reálné obavy města z ekonomických sankcí. To, že si město nechalo zpracovat právní analýzu k Smlouvě o spolupráci a že na zasedání zastupitelstva projednávalo možné důsledky (ne)plnění závazků ze Smlouvy o spolupráci, jasně svědčí o obavě z nastoupení případné právní odpovědnosti. Jestliže pak investor zaslal výzvu k součinnosti kromě města také tajemníkovi žalovaného, který je přímým nadřízeným rozhodujících úředníků, lze to považovat za určitou formu nátlaku na to, aby žalovaný nepostupoval nezávisle, ale pod tíhou závazků vyplývajících ze Smlouvy o spolupráci.

[9] Mimoto byl podle stěžovatele závažný veřejný zájem naplněn také v případě ostatních veřejných zájmů, a to jak v kumulaci, tak jednotlivě, což obsáhle odůvodnil.

II.b Vyjádření žalovaného

[10] Podle žalovaného je kasační stížnost nepřípustná, eventuálně je nedůvodná. Měl za to, že krajský soud respektoval jak závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, tak právní úpravu a předchozí judikaturu. Stěžovatel polemizoval s krajským soudem

v otázce překročení nadkritické míry systémového rizika, aniž by přednesl relevantní nesouhlas nad rámec své dřívější argumentace. Závažný veřejný zájem na podání žaloby podle něj nezakládají ani další důvody tvrzené stěžovatelem, přičemž u jednotlivých veřejných zájmů přiblížil proč. Dopad do veřejných zájmů přitom nelze posuzovat kumulovaně, neboť správní rozhodnutí bývají často postižena různými nesprávnostmi a nezákonnostmi a jen málo rozhodnutí je skutečně „dokonalých“. To ovšem nemusí mít vliv na jejich správnost a platnost, proto je nelze sčítat. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.c Vyjádření stavebníka

[11] Stavebník ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek netrpí vadami, které by odůvodňovaly jeho zrušení, naopak obsahuje podrobné vypořádání žalobních námitek. Největší prostor krajský soud věnoval dopadům stavby na dálkové pohledy ve vztahu k památkově chráněným hodnotám v území, neboť to bylo jediným skutečným důvodem, pro který žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasil. Ostatní důvody byly pouze formální a zástupné.

[12] Stěžovatelem uplatňovaný extenzivní výklad oprávnění veřejného ochránce práv podat žalobu ve veřejném zájmu je podle stavebníka nesprávný a škodlivý. Jde totiž o výjimečný institut vyhrazený pro závažné a zjevné excesy. Pokud by soud přistoupil na tento výklad, s přihlédnutím k chybovosti územních rozhodnutí by v podstatě každý stavebník musel počítat s tím, že i po třech letech od právní moci územního rozhodnutí může taková žaloba zvrátit i navazující povolení a učinit z rozestavěných staveb „stavby černé“. Povolovací procesy ve stavebnictví jsou již nyní zdoluhavé, nákladné a nepředvídatelné. Žalobce by tak měl jednoznačně prokázat, že k pochybením narušujícím závažný veřejný zájem došlo, což se ovšem v nynějším řízení nestalo.

[13] Není pravdou, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor. Otázka, zda smlouva mezi investorem a městem svědčí o silnějším ekonomickém zájmu města na provedení stavby, je otázkou skutkovou, nikoli právní. Tvrzení žalobce o kumulaci veřejných zájmů nemají oporu v právních předpisech, naopak jde o vadný a společensky škodlivý požadavek.

[14] Pokud jde o otázku překročení nadkritické míry systémového rizika, ztotožnil se stavebník se závěrem krajského soudu, že nedůvodné odebrání věci příslušnému správnímu orgánu by bylo porušením práva na spravedlivý proces. Krajský soud v napadeném rozsudku provedl analýzu Smlouvy o spolupráci a neshledal nic mimořádného, co by ji odlišovalo od stovek smluv, které jsou již roky uzavírány mezi obcemi a stavebníky na denní bázi. Náhrada škody zakotvená ve smlouvě reflektuje pouze odpovědnost vyplývající ze zákona, a nové povinnosti smluvních stran tedy v tomto ohledu nepřináší. Stěžovatel nekonkretizoval, v čem spatřuje odpovědnost města „za výsledek“.

[15] Stavebník souhlasí s krajským soudem, že výzva investora k součinnosti ze září 2018 adresovaná městu nemohla ovlivnit závazné stanovisko orgánu památkové péče, ke kterému směřují základní výtky stěžovatele. To je důležité proto, že podle stavebníka klíčovým důvodem pro podání žaloby byl nesouhlas se závěry orgánu památkové péče o přípustnosti

pokračování

umístění stavby. V tomto ohledu je role stavebního úřadu pouze formální, neboť je pro něj rozhodný právě obsah takového stanoviska.

[16] Právní dokumenty analyzující Smlouvu o spolupráci, které si každá ze stran smlouvy nechala zpracovat, nejsou pádným důvodem pro obavu z podjatosti rozhodujících úředníků. Závěr memoranda zpracovaného pro investora není nijak kontroverzní. Stěžovatel neprokázal, že si město právní analýzu objednalo z důvodu jeho obavy ze smluvní odpovědnosti. Žádný z představitelů města neměl důvod předpokládat, že by město mělo soukromoprávní závazek vydat správní rozhodnutí v rámci přenesené působnosti.

[17] Stavebník se vyjádřil také k dalším veřejným zájmům, s jejichž posouzením stěžovatel polemizuje, a s jeho polemikou nesouhlasí. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] 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.

[19] Jelikož je věc u kasačního soudu opakovaně, je stěžovatel omezen v rozsahu uplatnitelných námitek (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.; k limitům aplikace tohoto ustanovení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 a 25]. Kasační stížnost je přípustná, neboť Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku závázal krajský soud k provedení důkazů vztahujících se ke stěžovatelově námitce systémové podjatosti. Kasační argumentace pak míří do právního posouzení, které vychází z doplněného dokazování, a jedná se tak o otázku, která v prvním kasačním řízení nebyla a ani nemohla být řešena (srov. tamtéž, bod 25).

[20] 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**.

[21] Nejvyšší správní soud již ve svém dřívějším rozsudku v této věci shrnul, co judikatura míní závažným veřejným zájmem ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. (rozsudek č. j. 1 As 174/2022 - 92, body 26-37). Na tyto závěry nyní naváže.

III.a Základní východiska k systémové podjatosti

[22] Podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *[k]aždá 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.*

[23] Nejvyšší správní soud již v této věci dříve široce přestřel východiska týkající se systémového rizika podjatosti (body 39 až 45 předchozího rozsudku v této věci). Ve zkratce proto nyní pouze připomíná, že ve své judikatuře ustáleně uvádí, že tzv.

systémové riziko podjatosti existuje u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny. To je důsledkem 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.

[24] 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 (viz zejm. 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). Rozšířený senát podotkl, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, bod 63; nebo také rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 190/2015 - 80, bod 46). Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k tomu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; dostačuje již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (rozsudek ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024 - 163, bod 49; náleží Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 39).

[25] Tyto závěry ob stojí také po novelizaci § 14 správního řádu zákonem č. 176/2018 Sb. (resp. po vložení jeho odstavce 2), který pouze posiluje důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob (rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023 - 127, č. 4533/2023 Sb. NSS, bod 57).

[26] Při zkoumání podjatosti je nutno vycházet nikoliv ze subjektivního přesvědčení účastníků řízení či rozhodující osoby o její podjatosti či naopak nestrannosti, nýbrž z existence objektivních okolností, které jsou způsobilé vyvolat oprávněné pochybnosti o nezájatosti této osoby v konkrétním případě. Současně však nejde pouze o to, jak se tyto okolnosti jeví účastníkům řízení nebo rozhodující osobě. Podstatné je také objektivní „zdání nestrannosti“, tj. to, jak by se nestranné rozhodování jevílo nezaujatému vnějšímu pozorovateli. Taková úvaha pak musí vycházet z hmotněprávního rozboru skutečností, které k pochybnostem o nestrannosti rozhodující osoby vedly (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94; ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01; nebo ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05; tato judikatura se vyvinula zejména v souvislosti s podjatostí soudců, její závěry lze nicméně vztáhnout na zkoumání podjatosti obecně, srov. rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 252/2014 - 47, bod 28). Ostatně Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že při posouzení nestrannosti hraje významnou roli také to, jak případ působí navenek, jelikož *„nestačí jen, aby bylo spravedlnosti učiněno zadost, musí jí být viditelně učiněno zadost“* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. února 2012, *Kinský proti České republice*, č. stížnosti 42856/06, bod 85).

[27] Z citovaného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva plyne také to, že politická prohlášení politiků či představitelů moci zákonodárné a výkonné mohou za určitých okolností vyvolat obavy z ohrožení nezávislosti, nestrannosti a v konečném důsledku nepodjatosti rozhodujících soudců (tamtéž, bod 92) jakožto jednoho z požadavků

pokračování

spravedlivého procesu. Mohou-li taková prohlášení mít sílu ovlivnit zdání nestrannosti a nepodjatosti soudců, kteří jsou na rozdíl od úředníků veřejné správy institucionálně nadáni nezávislostí, musejí mít tyto vnější vlivy nesporně o to větší dopad na nepodjatost těchto úředníků.

[28] Ačkoli je posouzení míry systémového rizika podjatosti založeno vždy na skutkových okolnostech případu, lze z judikatury Nejvyššího správního soudu vyčíst vodítka k tomu, jakou váhu kasační soud některým skutečnostem přikládá. Tak například v rozsudku vydaném ve stejné věci, v níž rozšířený senát vydal klíčové usnesení o systémové podjatosti (č. j. 1 As 89/2010 - 119), nakonec neshledal překročení tzv. nadkritické míry systémového rizika podjatosti. Ačkoliv šlo o stavbu pražského městského okruhu, kasační soud přezkoumával pouze povolení ke kácení dřevin. Připustil ovšem, že v jiném řízení, které by bylo více provázáno s uskutečněním záměru (např. řízení o umístění stavby), by byla nadkritická míra překročena, neboť se jednalo o „*velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem četných sporů (ať již ohledně toho, v jaké podobě má být uskutečněna, nebo dokonce zda je výstavba městského okruhu, či některých jeho částí, vůbec zapotřebí)*“ (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 - 152; body 31 a 32; a usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 - 106, č. 2801/2013 Sb. NSS, body 33 a 34).

[29] Jinak byla v judikatuře kasačního soudu významnou okolností svědčící o překročení této míry právě existence smlouvy o spolupráci mezi územním samosprávným celkem a investorem. Smlouva o spolupráci mezi krajem, resp. městem a investorem, která pouze proklamovala podporu záměru a neobsahala žádné sankce, již dříve stačila pro naplnění nadkritické míry systémového rizika podjatosti (rozsudky NSS, č. j. 7 As 202/2014 - 66; a ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015 - 80; ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014 - 30).

[30] Nadkritická míra systémového rizika podjatosti naopak není překročena v případě, kdy se k záměru osoby z regionální i vrcholné politiky pouze vyjadřují a téma je medializováno, neboť to samo o sobě nestačí k prokázání zájmu města na výsledku řízení (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 5. 2024, č. j. 6 As 366/2023 - 46, bod 31; č. j. 6 As 52/2023 - 127, bod 62; a ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018 - 55, bod 3 a 40). Každopádně by tak tyto osoby měly činit nanejvýš opatrně, aby nevyvíjely tlak na rozhodovací orgány a nevzbudily pochybnosti o možném zasahování politického vedení samospráv či státu do těchto řízení (rozsudky NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, č. 4118/2021 Sb. NSS, bod 49; a č. j. 6 As 52/2023 - 127, bod 63).

III.b Shrnutí skutkového základu věci

[31] Záměr *Šantovka Tower* zahrnuje novostavbu bytového domu s výškou střechy od 68,2 do 74,5 m, a dále podmiňující a doplňkové stavby dopravní a technické infrastruktury. Pozemky určené pro stavbu se nacházejí v ochranném pásmu městské památkové rezervace Olomouc. Se záměrem se pojila poměrně velká medializace, vyjadřovali se k němu veřejně jak jeho zastánci, tak odpůrci.

[32] Krajský soud po vrácení věci kasačním soudem doplnil dokazování k námitce systémové podjatosti žalovaného a orgánu památkové péče, z něhož vyplynuly následující pro věc zásadní skutečnosti.

[33] Město uzavřelo v roce 2010 s investorem smlouvu nazvanou Smlouva o spolupráci v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách, jejímž předmětem byl zejména projekt výstavby tramvajové trati, která měla vést mj. přes pozemky investora. Ten se zavázal podílet se na nákladech s budováním infrastruktury, neboť sám na pozemcích plánoval projekt výstavby multifunkčního centra, jehož druhá ze tří fází byla právě i výstavba *Šantovka Tower* (stavba je ve smlouvě ovšem definována částečně neurčitě). Oba projekty měly být podle preambule vzájemně provázané, a smluvní strany se proto zavázaly k vzájemné spolupráci. Smlouva obsahuje tři ustanovení, jejichž výklad se stal pro řízení o umístění stavby *Šantovka Tower* relevantní, neboť byl předmětem sporu mezi městem a investorem. Prvním se strany zavázaly nečinit žádný krok, který by mj. nepříznivě ovlivnil možnost jedné ze stran uskutečnit svůj záměr. Druhým pak stanovily „povinnost ochrany a součinnosti“, tedy závazek chránit druhou stranu před vznikem škody a poskytnout součinnost druhé straně v případě vzniku nebo hrozby vzniku škody související s porušením závazku stran ze smlouvy. Třetí předpokládalo odpovědnost smluvních stran za škodu způsobenou nedodržením závazků ze smlouvy.

[34] Po stavbě tramvajové trati v roce 2016 zaslal investor městu memorandum, jenž si nechal zpracovat advokátní kanceláří, která odpovídala na jeho dotazy týkající se Smlouvy o spolupráci ve vztahu k záměru *Šantovka Tower*. Z memoranda vyplývá, že závazky ze Smlouvy o spolupráci trvají i po dokončení první fáze – stavby Galerie Šantovka, a to i v případě změny projektu výstavby. Město se podle ní doposud dopustilo dvou případů porušení Smlouvy o spolupráci ve vztahu k „Projektu celého území SMC“ (tedy také vůči záměru *Šantovka Tower*), a to přijetím výškové regulace v územním plánu města (která však byla následně zrušena soudem) a dále odmítnutím žádosti investora o udělení plné moci pro zastupování v územním řízení, za což může investor požadovat sankční plnění. Město si k memorandu nechalo zpracovat své právní vyjádření, které sice některá ustanovení Smlouvy o spolupráci označilo za potenciálně neplatná, neurčitá nebo problematická ve vztahu k záměru *Šantovka Tower*, závěrem ovšem doporučilo smírné řešení věci kompromisním způsobem z důvodu rizika obtížně odhadnutelného výsledku. Dne 20. 12. 2017 investor podal žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby záměru.

[35] Smlouva o spolupráci se pak stala samostatným tématem jak na zasedáních zastupitelstva města, tak v médiích. V červnu 2018 a v červnu 2019 projednávalo zastupitelstvo změnu územního plánu, resp. usnesení o námitkách proti ní, jež měla opětovně přinést výškovou regulaci, kterou dříve zrušil krajský soud a která by stanovila limit nižší, než byla předpokládána výška záměru *Šantovka Tower*. Předmětem rozpravy byl také výklad Smlouvy o spolupráci a jeho nepředvídatelnost. Závěrem obou zasedání zastupitelé schválili tajné hlasování, ve kterém následně usnesení o námitkách nebylo přijato, a tak nebylo projednáno ani přijetí změny územního plánu.

[36] Krajský soud také provedl důkaz v podobě rozhovoru s primátorem města v internetové televizi A 11 TV z února 2019, který zhlédlo asi tisíc lidí. V něm primátor zdůraznil, že se smlouvy mají plnit. Připustil, že Smlouva o spolupráci není jednoznačná. Uvedl ovšem, že je zde hrozba náhrady škody a že každý, kdo bude na zasedání zastupitelstva hlasovat v neprospěch záměru, hlasuje o budoucí škodě, která může dosahovat desítek až stovek milionů korun, které by město muselo z rozpočtu hradit. Z článků na webech *irozhlas.cz* a *archiweb.cz* pak vyplývá podezření jejich autora, že město mělo vypracováno odvolání proti napadenému rozhodnutí, které nakonec nepodalo.

pokračování

III.c Námitka systémové podjatosti

[37] Podle výše uvedené judikatury kasačního soudu je dáno *systémové riziko podjatosti*, jestliže úředníci (jakožto zaměstnanci územního samosprávného celku) rozhodují v přenesené působnosti o věci, v níž mohou být dotčeny zájmy tohoto územního samosprávného celku. Takový stav vyžaduje pouze vyšší opatrnost a podezřívavost. Aby ovšem došlo k překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti, a tedy k naplnění předpokladu podle § 14 odst. 1 správního řádu a k vyloučení rozhodujících osob, musí k systémovému riziku podjatosti přistoupit další okolnosti.

[38] Jak Nejvyšší správní soud dále rozvede, v nynější věci shledal *systémové riziko podjatosti* ve skutečnosti, že město s investorem uzavřelo Smlouvu o spolupráci týkající se částečně také záměru, o kterém se v územním řízení rozhodovalo, a o umístění stavby rozhodovaly osoby, které byly v zaměstnaneckém poměru k městu.

[39] K *nadkritické míře systémového rizika podjatosti* pak vedl souhrn dvou okolností: široký výklad obsahu Smlouvy o spolupráci smluvními stranami (a z toho vyplývající zdání o velkém zájmu města na výsledku řízení), a také povaha záměru – jeho rozsáhlost a zároveň kontroverznost a na ně navázaná veřejná debata.

III.c.1 Systémové riziko podjatosti a Smlouva o spolupráci

[40] Pro existenci systémového rizika podjatosti postačí, pokud jsou rozhodující úředníci v pracovněprávním poměru k územnímu samosprávnému celku, a rozhodují o věci, která se tohoto celku přímo nebo nepřímo týká (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, bod 62).

[41] Mezi samosprávnými orgány obce či kraje (zaměstnavatelem) a úředníky těchto územních samosprávných celků (zaměstnanci) existuje vztah ekonomické závislosti. Je tomu tak proto, že zaměstnavatel má vůči zaměstnanci značné organizační a personální pravomoci (rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru, o jeho finančních i nefinančních benefitech) a účinnému tlaku jej lze vystavit také drobnými opatřeními a každodenní praxí. Naproti tomu zaměstnanci pracovněprávní vztah nedává skutečně účinné záruky nestrannosti, a natož pak nezávislosti (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, body 37, 47 a 51; a dále například rozsudek NSS, č. j. 6 As 366/2023 - 46, bod 29).

[42] Na počátku řetězcích se událostí, které ve svém důsledku dle stěžovatele založily pochybnost o systémové podjatosti, bylo uzavření Smlouvy o spolupráci.

[43] Aniž by bylo nutné blíže se zabývat jejími jednotlivými ustanoveními, ze samotné podstaty Smlouvy o spolupráci týkající se konkrétního záměru vyplývá přinejmenším skutečnost, že samospráva má alespoň minimální zájem na výsledku řízení vedených o tomto záměru a že příslušní úředníci rozhodují v takových správních řízeních o věci, která se přinejmenším nepřímo týká této samosprávy. Z toho vyplývá, že v územním řízení o umístění záměru *Šantovka Tower* existovalo *systémové riziko podjatosti*, neboť příslušné úřední osoby rozhodovaly ve věci, na jejímž řešení (tedy výsledku řízení) mělo město alespoň v minimální míře zájem vyplývající z uzavřené Smlouvy o spolupráci.

[44] Systémové riziko podjatosti ovšem samo o sobě představuje pouze potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování, neboť ne vždy se toto nebezpečí musí projevit. K naplnění tzv. nadkritické míry systémového rizika je potřeba, aby k systémovému riziku podjatosti přistoupila další *podezření* (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010, bod 62; rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2024, č. j. 6 As 160/2023 - 82, bod 93). Důvody k podezření mohou být např. jevy v politické a mediální sféře naznačující zvýšený zájem o výsledek řízení, povaha a podstata rozhodované věci (kontroverznost či politický význam), nebo podezření z nátlaku či snahy ovlivnit rozhodování (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, bod 63, či rozsudky NSS 6 As 160/2023 - 82, bod 102; a č. j. 6 As 52/2023 - 127, bod 48).

III.c.2 Podezření vyplývající ze Smlouvy o spolupráci a z její interpretace navenek

[45] Smlouva o spolupráci v nynějším případě je soukromoprávní smlouvou (strany uzavřely taktéž veřejnoprávní plánovací smlouvu, z té ovšem stěžovatel podjatost nevyvozuje). Od jiných soukromoprávních smluv se taková smlouva liší specifickým postavením obce jako jedné ze smluvních stran. Obec má totiž zákonem stanovené úkoly, které nemůže smluvně omezit (dokonce i tam, kde je obec při nakládání se svým majetkem nadána smluvní volností, musí se tak dít ve prospěch obce coby společenství občanů, nikoliv ve prospěch jejích představitelů či jiných subjektů – nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, bod 24). Zákon ukládá obci povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit také veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Svůj majetek musí využívat účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly vyplývajících z zákona vymezené působnosti (§ 38 odst. 1 tamtéž).

[46] Tento typ smluv je důležitým nástrojem v procesu územního plánování, který umožňuje dosáhnout efektivnějšího rozvržení nákladů mezi obce a investory. Na straně jedné mají obce příležitost rozvíjet své území s finanční asistencí, na investora může obec přenést část oblasti poskytování veřejných služeb nebo také finanční odpovědnost za negativní externality spojené s výstavbou (např. revitalizace okolí stavby v podobě veřejné zeleně, výstavba infrastruktury pro veřejnou hromadnou dopravu nebo staveb vzdělávacích institucí). Na druhou stranu to investorovi přináší jistotu při procesu přípravy a stavby záměru a jeho urychlení. Smlouvy o spolupráci, pokud jsou zářimovány obecnějšími zásadami pro spolupráci s investory, mohou být také nástrojem proti korupci. To je dáno především tím, že procedura sjednávání smluv o spolupráci a jejich obsah jsou veřejnosti předem známy a současně tato pravidla zajišťují otevřený přístup všech investorů k uzavření smlouvy.

[47] Lze si jistě představit, že se obec či kraj zaváže ke konkrétnímu jednání (či pasivitě), aniž by následně vůbec přicházelo v úvahu, že úředníci jakožto zaměstnanci obce či kraje budou systémově podjatí ve správních řízeních týkajících se záměrů, na které se Smlouva o spolupráci vztahuje. Smlouvu uzavřenou mezi samosprávou a investorem nelze v tomto směru hodnotit bez konkrétního posouzení jednotlivých práv a povinností, které z ní vyplývají, a především dalších okolností, které jsou s ní spojeny. Záleží na mnoha faktorech: k jakým povinnostem a v jakém rozsahu (zejména s ohledem na úkoly svěřené samosprávným celkům zákonem) se samosprávný celek zaváže, jaké mu ze smlouvy plynou záruky (možnosti neplnit své povinnosti s ohledem na specifika procesu územního

pokračování

plánování a územního rozhodování) či okolnosti, které předcházely, doprovázely nebo navazovaly na proces sjednávání této smlouvy.

[48] Město a investor se ve Smlouvě o spolupráci konkrétně zavázali neučinit „*jákykoliv jiný právní úkon nebo jiný krok, který by mohl mít nepříznivý vliv na práva druhé Strany z této Smlouvy nebo který by nepříznivě ovlivnil právní či faktickou možnost druhé Strany realizovat a provozovat Projekt SMC, Projekt celého území SMC nebo Projekt Města, dle příslušného případu.*“

[49] Povinnost součinnosti byla sjednána tak, že „*každá Strana se zavazuje vůči druhé Straně: a) chránit druhou Stranu před vznikem jakékoliv škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoli závazku první Strany [...], a b) poskytnout na své náklady součinnost druhé Straně v případě vzniku nebo hrozby vzniku jakékoliv škody takové Straně z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoli závazku první Strany.*“

[50] Na tyto povinnosti navazovala povinnost k náhradě škody: „*každá Strana se zavazuje zaplatit druhé Straně veškeré škody, ztráty, náklady, výdaje a další újmy vzniklé z důvodu nebo v souvislosti s: a) porušením jakéhokoli závazku odškodňující Strany z této Smlouvy nebo v souvislosti s ní.*“

[51] Krajský soud vyšel z předpokladu, že Smlouva o spolupráci obsahovala pouze vágní ustanovení, která městu nezakládala odpovědnost za zmaření plánu investora na uskutečnění stavby. Proto město nemohlo mít ani silný ekonomický zájem na výsledku řízení o umístění stavby. Pro závěr o míře systémového rizika podjatosti však v daném případě není podstatný samotný obsah smlouvy a už vůbec ne to, jak jej nyní vykládá krajský soud. Podstatné je, jaký výklad smluvní strany zastávaly, resp. jaký význam přikládaly obsahu smlouvy před a v okamžiku rozhodování o umístění záměru a jak tyto skutečnosti prezentovaly navenek. O tom svědčí jak veřejná prohlášení, tak další jednání (vystupování) smluvních stran po uzavření smlouvy. Všechny tyto skutečnosti totiž nakonec ovlivňovaly to, jak by se nestrannost rozhodujících úředníků žalovaného mohla jevit nezávislému vnějšmu pozorovateli.

[52] Z memoranda ze dne 13. 12. 2016 vyplývá, že *investor* měl za to, že smlouva se vztahuje na záměr *Šantovka Tower*, že město je nadále smlouvou vázáno a že již dvakrát závazky ze smlouvy porušilo, za což mu může náležet náhrada škody. Na svůj postoj investor upozornil město dvakrát, a to nejdříve v prosinci 2016 zasláním memoranda (viz bod 34 tohoto rozsudku) a následně v září 2018 v rámci výzvy k součinnosti zasláné primátorovi, dalším představitelům města a také tajemníkovi žalovaného (tedy přímému nadřízenému rozhodujících úředníků). Stavebník výzvu odůvodnil některými kritickými výroky představitelů města ohledně uskutečnění záměru.

[53] Ačkoli si město nechalo zpracovat vlastní právní vyjádření k memorandu, byly tímto vyjádřením pouze relativizovány klíčové závěry memoranda, nedošlo jím však zjevně k rozptýlení pochyb, které vedly město k pořízení této právní analýzy. Jak ze zápisů ze zasedání zastupitelstva města, tak z tvrzení představitelů města vyplývá, že město mělo pochybnost o své odpovědnosti za přijetí minulé a potenciálně i další územně plánovací dokumentace, která by měla na stavbu záměru vliv, a také za jednání jakožto účastníka řízení v probíhajícím řízení o umístění stavby. Nezodpovězenou otázkou tak zůstal rozsah povinnosti nezmařit uskutečnění záměru, což vyplývalo z toho, jak široce byly závazky

ve smlouvě formulovány. Hrozbou pak mohla být náhrada škody ve výši desítek až stovek milionů korun.

[54] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že povinnost k součinnosti je běžným smluvním ujednáním, bez něhož by se mnohé jiné smluvní závazky mohly stát „bezzubými“. Míra zájmu samosprávy na výsledku řízení se ovšem bude lišit, pokud samospráva zplnomocní ke svému zastoupení investora v celém rozsahu pro celé řízení, oproti situaci, kdy si strany posílají podání pouze s předstihem na vědomí. Relevantní pro posouzení míry zájmu územního samosprávného celku na výsledku řízení mohou být také smlouvou stanovené důvody pro odmítnutí součinnosti.

[55] Investor dvakrát vyzval město k součinnosti v územním řízení, nejdříve výzvou k udělení plné moci investorovi pro celé řízení, poté k podmínění podávání jakýchkoli vyjádření v řízení předešlým souhlasem investora. Ačkoliv město výzvě k součinnosti explicitně udělením plné moci nevyhovělo, tak samotná výzva a pasivita města jsou silnou indicií o tom, že zájmy investora a města byly nebo přinejmenším mohly být totožné. Investor měl jako žadatel zjevný zájem na tom, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Město sice totožný zájem přímo nedeklarovalo (například tím, že by plnou moc udělilo), nicméně i obava z odpovědnosti (demonstrovaná pasivitou města) za toto odmítnutí svědčí o tom, že jeho představitelé měli za to, že výsledkem řízení bude město dotčeno.

[56] Ze skutečností uvedených v bodech 52 a 53 tohoto rozsudku je pro Nejvyšší správní soud významné především to, že výklad smlouvy byl mezi stranami sporný a nejasný, a to až v takovém rozsahu, že existuje pochybnost, zda se Smlouva o spolupráci na záměr *Šantovka Tower* vůbec vztahovala a také k jakému jednání město zavazovala.

[57] Právní vyjádření zpracované pro město pochybnosti nerozptýlilo a dvě výzvy k součinnosti naopak svědčily o tom, že investor považuje smlouvu za jednoznačně zavazující město také pro řízení o záměru *Šantovka Tower*. Město tak bylo vystaveno tlaku a obavě, že bylo již v době před zahájením územního řízení potenciálně odpovědné za škodu ve výši (podle slov primátora) desítek až stovek milionů korun, což zvyšuje podezření o intenzitě zájmu města na výsledku řízení. Ostatně zastupitelstvo města po zrušení výškových limitů soudem již obdobnou regulaci po diskusi nad smlouvou a jejími důsledky pro město nepřijalo (viz bod 35 tohoto rozsudku). Další případné škodě by bylo buďto úplně zabráněno, nebo by byla přinejmenším zmírněna, pokud by stavební úřad žádosti investora vyhověl a rozhodnutí o umístění stavby by bylo vydáno.

[58] Ustanovení o odpovědnosti za škodu přitom také není výjimečným ustanovením smluv o spolupráci a kasační soud souhlasí s krajským soudem, že samo o sobě nemusí zakládat „nový“ závazek, neboť odpovědnost za škodu plyne přímo ze zákona. Svědčí ovšem o tom, že tato odpovědnost může vyplývat z jiných smluvních povinností, jejichž porušení smluvní stranou by škodu mohlo způsobit. Zásadní ovšem není to, že smlouva obsahovala ustanovení o povinnosti k náhradě škody, ale to, že ze strany města se nejednalo o pouhou proklamaci podpory záměru (na rozdíl od věci řešené v rozsudku NSS č. j. 7 As 202/2014 - 66) a že porušením smlouvy mohla vzniknout rozsáhlá škoda, k jejíž náhradě by mohlo být město povinno, a že představitelé města na toto riziko veřejně poukazovali, a dokonce je spojovali s individuální odpovědností všech, kteří o záměru budou rozhodovat.

pokračování

[59] V tomto směru je pak podstatná i skutečnost, že zastupitelé na zasedání zastupitelstva ve dnech 4. 6. 2018 a 17. 6. 2019 po rozpravě (ve které se většinově shodli na nepředvídatelnosti případného soudního sporu o výkladu smlouvy) odhlasovali, že o námitkách proti změně územního plánu budou hlasovat tajně; samotné usnesení o těchto námitkách přijato nebylo, a tedy nebylo projednáváno ani přijetí změny územního plánu. Uvedené svědčí o tom, že se zastupitelé sami obávali závazků plynoucích pro město ze smlouvy a proti osobní odpovědnosti, o níž veřejně hovořil i primátor, se chránili tak, že o změnách hlasovali v tajném hlasování. Tuto alternativu však rozhodující úředníci neměli. Ačkoli vykonávali přenesenou působnost, a nemuseli se tedy obávat dopadu výkladu smlouvy přímo, v řízení museli rozhodovat osobně a přirozeně „pod svým jménem“. Z pohledu nezávislého vnějšího pozorovatele tak mohli mít obavu, že převzali zodpovědnost za výsledek řízení, na kterém má jejich zaměstnavatel silný ekonomický zájem. Ze zaměstnaneckého vztahu mezi nimi a městem přitom mohou plynout neméně závažné negativní důsledky (viz bod 41 tohoto rozsudku) v porovnání se zastupiteli.

[60] Z výše uvedeného vyplývá, že investor vykládal závazky města ze smlouvy tak, že zahrnovaly široký a potenciálně neurčitý (nepředvídatelný) rozsah povinností ze smlouvy a za jejich nesplnění vyvozoval majetkovou odpovědnost. K tomu pak činil konkrétní (právní) kroky s cílem vynutit si plnění takto široce vykládaných závazků. Naopak město nedisponovalo pro něj přesvědčivými argumenty, které by takový výklad dostatečně rozporovaly, a jeho představitelé výklad naopak veřejně akceptovali.

[61] Existence Smlouvy o spolupráci i nejasný výklad jejího obsahu byly veřejně známé. *Šantovka Tower* byla záměrem, jenž byl kontroverzní i mezi lokálními politiky, kteří veřejně vystupovali v jeho prospěch i neprospěch, a veřejné jsou také zápisy ze zasedání zastupitelstva.

[62] Je přitom nutno předpokládat, že úředníci rozhodující ve veřejně diskutovaných věcech mají všechny informace, které byly stěžovatelem předloženy jako relevantní. Rozhodující úředníci jistě nežijí v informačním vzduchoprázdnu, izolováni od těchto veřejných diskusí, *nota bene* těch, které se bezprostředně a takto intenzivně žalovaného týkají. Předpoklad, že si byli všech těchto kontroverzí vědomi, plyne jak z jejich zaměstnaneckého poměru k městu, a z toho vyplývajícího blízkého přístupu k představitelům města, tak také z přirozené lidské zvědavosti. Lze si skutečně stěžovat, že právě úředníci rozhodující v územním řízení nevěděli o pochybnosti města stran výkladu Smlouvy o spolupráci.

[63] Konečně, není ani relevantní, zda o Smlouvě o spolupráci a o jednání města a investora věděla velká množina lidí; postačí, že informace o nich byly veřejně přístupné a dohledatelné, a že by i v nezaujatém vnějším pozorovateli, který by se k takovým informacím dostal, mohly vyvolat pochybnosti o tom, zda k ovlivnění úsudku rozhodujících úředníků došlo.

[64] Z výše uvedeného tedy pro nezávislého vnějšího pozorovatele vyplynulo následující. Nejen že ze Smlouvy o spolupráci uzavřené mezi investorem a městem plyne zájem obou smluvních stran na uskutečnění záměru, ale strany z ní vyvozují takové povinnosti, že by v případě neuskutečnění záměru mohlo být město odpovědné za škodu ve výši milionů korun. Tento nárok by přitom investor vůči městu uplatnil nejen za přijetí územního plánu, ale také za (ne)učiněné kroky města ve vztahu k řízení o umístění stavby.

Z jednání představitelů města se navíc jevílo, že si sami nejsou jisti, jak široce je město smlouvou vázáno a kde jeho povinnosti končí. Vztahovala-li se vágně formulovaná povinnost nezmařit projekt investora (viz bod 48 tohoto rozsudku) v soukromoprávní smlouvě podle něj také na veřejnoprávní oprávnění města přijmout územní plán, byla hranice mezi takovou povinností a odpovědností za výsledek řízení o to méně zřetelná a mohla vyvolávat pochybnosti. Mimoto i sama škoda, která by mohla vzniknout porušením pouze těch povinností, které investor městu vytknul, by se pravděpodobně projevila až neúspěchem v řízení o umístění stavby, a byla tak na něj částečně navázána. Z hrozby případné odpovědnosti města za škodu proto pro vnějšího pozorovatele vyplývala existence silného ekonomického zájmu města na výsledku řízení, což samo o sobě zesiluje pochybnosti o nestrannosti rozhodujících úředníků jako zaměstnanců města.

[65] Nejvyšší správní soud proto učinil dílčí závěr, že všechny výše uvedené skutečnosti zásadně zvyšují míru systémového rizika podjatosti, neboť svědčí o silném ekonomickém zájmu města na výsledku řízení.

III.c.3 Podezření vyplývající z charakteru stavby

[66] Záměr *Šantovka Tower* zahrnuje vysokou stavbu bytového domu (až 74 metrů), která by vizuálně a výškově konkurovala nejvyšším stavbám ve městě – katedrále sv. Václava (100,65 m) a věži radnice (78 m), které byly dosud městskými dominantami (bod 56 napadeného rozsudku). Stavba byla umístěna poblíž historického jádra města. Jedná se tedy o rozsáhlý záměr i v poměru k měřítku města Olomouce a představoval velké dotčení území, do kterého byla stavba umístěna.

[67] Z výše uvedeného plyne určitá kontroverznost stavby, zvýšený mediální zájem a její politický význam. Vyjadřovaly se k ní osoby z řad politické reprezentace, ale také odborná veřejnost (např. M. H., A. G., R. Š. nebo P. Z.). Jak již výše kasační soud uvedl, medializace záměru a vyjadřování lokálních politických představitelů k němu nemohou být samy o sobě důvodem podjatosti úředníků, jsou-li přiměřené charakteru záměru – jeho nezvyklosti a rozsáhlosti (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 366/2023 - 46, bod 31). Míru systémového rizika ovšem zpravidla budou zvyšovat, jako je tomu i v nynějším případě.

[68] Nynější věc se přitom odlišuje od řízení ve věci č. j. 1 As 89/2010 - 152, kde systémová podjatost nebyla dána pro nízkou relevanci „typu“ správního řízení (o povolení kácení dřevin) ve vztahu k dotčenému záměru (stavba pražského městského okruhu). V projednávané věci se oproti tomu rozhodovalo o umístění záměru stavby *Šantovka Tower*, tj. o zcela zásadní otázce v procesu realizace jakéhokoliv stavebního projektu. Právě jeho výsledek měl zásadní dopad na jeho uskutečnění a lze tak předpokládat, že do takového řízení bude směřovat určitý politický tlak (tentýž rozsudek, bod 32), neboť právě na výsledku tohoto řízení mělo město zvýšený zájem.

[69] I tyto skutečnosti tak zvyšují míru systémového rizika podjatosti v této věci.

III.c.4 Překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti

[70] Systémové riziko podjatosti plyne z modelu spojené územní veřejné správy, v rámci něhož tytéž orgány obce a kraje vykonávají vedle samostatné působnosti také státní správu v přenesené působnosti. Zatímco výkon samostatné působnosti je výkonem ústavně

pokračování

garantovaného práva na samosprávu a správou vlastních věcí, státní správa v přenesené působnosti má být oproti tomu vykonávána pro stát a jeho jménem, jednotně na území celého státu. Obecní a krajské úřady jsou „najaty“ k tomu, aby vykonávaly některé pravomoci státu. V současném modelu ovšem nelze nikdy úplně oddělit politická a zákonná hlediska při výkonu státní správy. Proto, jak uvedl rozšířený senát, *„je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 [...] v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení“* (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, bod 67).

[71] Ostatně tohoto rizika si byl vědom také zákonodárce při přijímání zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“). V důvodové zprávě totiž uvedl, že cílem nové právní úpravy je mimo jiné „odstranění rizika systémové podjatosti úřadů vykonávajících státní správu jako přenesenou působnost v úřadech těchto samospráv“. Je pak otázkou, zda tomuto cíli přijatá právní úprava dostála, neboť se jednalo o důvodovou zprávu k první verzi zákona, který doznal zásadních změn, mj. z něj „vypadla“ možnost vzniku Nejvyššího stavebního úřadu, naopak zůstala skoro nezměněna široká úprava plánovacích smluv. Nový stavební zákon tak výslovně předpokládá, že se obec může zavázat např. k poskytnutí součinnosti k uskutečnění záměru, k učinění kroků k vydání územně plánovací dokumentace či k jejímu nevydání, popř. nezměnění, nebo k tomu, že nebude ve správních a soudních řízeních uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy (§ 131 odst. 1 nového stavebního zákona).

[72] Krajský soud se s dosavadními rozsudky kasačního soudu, které se týkaly smluv o spolupráci a systémového rizika podjatosti, sice zdánlivě vypořádal (bod 132 napadeného usnesení), jejich odůvodnění ovšem desinterpretoval. Předně Nejvyšší správní soud ani u jednoho ze záměrů (jimiž byly stavby spaloven odpadu) nepřihlížel k jejich povaze. V rozsudku č. j. 7 As 202/2014 - 66 výslovně uvedl, že zabývat se významem v měřítku kraje bylo s ohledem na existenci plánovací smlouvy nadbytečné, avšak ne chybné; krajský soud v citované věci přitom vzal v potaz mediální zájem, který záměr vyvolal, množství individuálních připomínek, zájem ekologických spolků a těsný výsledek místního referenda – nikoli však „strategičnost“ záměru, jak uvedl krajský soud v nynější věci (bod 132 napadeného usnesení). Taktéž nebylo rozhodné, že ve věci č. j. 7 As 158/2014 - 30 žalobce tvrdil „finanční pouto“ mezi městem a investorem, neboť jej v řízení neprokázal a soudy k němu tedy nepřihlížely. Tvrzení se nicméně týkalo příspěvku investora na kulturně-vzdělávací a sociální účely ve městě ve výši cca půl milionu korun, k jehož platbě se investor každoročně zavázal. Jednalo se tedy o závazek k plnění v mnohonásobně nižší hodnotě než jaké by dosahovalo plnění vzniklé z odpovědnosti za škodu, které se v nyní řešeném případě město obávalo.

[73] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že silný ekonomický zájem města na výsledku řízení o umístění stavby plynoucí z možného velkého rozsahu jeho odpovědnosti ze Smlouvy o spolupráci a skutečnost, že se jednalo o rozsáhlý a kontroverzní záměr, ve svém souhrnu naplňují nadkritickou míru systémového rizika podjatosti. Ve věci tudíž rozhodovaly úřední osoby, které měly být podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučeny ze všech úkonů v řízení. To přitom platí také pro úřední osoby, které vydaly závazná stanoviska, a to bez ohledu na okamžik jejich vydání. Byly totiž součástí téhož úřadu

a podílely se na jeho rozhodovací činnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024 - 163, body 52 a 55).

III.d Princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře

[74] Nejvyšší správní soud již v prvním rozsudku v této věci dospěl k závěru, že je zájem na nestranném rozhodování státní správy natolik závažným veřejným zájmem, že sám o sobě zakládá aktivní legitimaci stěžovatele (rozsudek č. j. 1 As 174/2022 - 92, bod 49).

[75] Z judikatury kasačního soudu plyne, že v případě posuzování aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv musí být zvažována i otázka ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře jiných osob. Tam, kde převáží právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014 - 114, body 46 a 47). Bude-li ovšem poškození či ohrožení závažného veřejného zájmu natolik 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, „konzumuje“ existence tohoto závažného veřejného zájmu ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře (rozsudky NSS č. j. 9 As 294/2014 - 114, bod 49; a č. j. 9 As 24/2016 - 109, bod 47; ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013 - 277).

[76] Rozhodování nepodjatou a nestrannou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, tedy i procesu správního. Je proto třeba trvat na důsledném prosazování nestrannosti (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, bod 58). Institut vyloučení pro podjatost je pak odrazem zásady rovnosti a nestranného přístupu k dotčeným osobám vyjádřené v § 7 správního řádu, jakož i zásady materiální pravdy (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 - 19). Rozhodování vyloučenou úřední osobou je závažným deficitem správního řízení (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016 - 47). Stejně závažným deficitem je bezpochyby také rozhodování úřední osobou nevyloučenou navzdory tomu, že byla podjatá, neboť rozhodnutí o vyloučení je rozhodnutím pouze deklaratorním a podjatost nastává ze zákona již naplněním podmínek § 14 odst. 1 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 - 33, bod 40).

[77] Právo na nestranné rozhodnutí je však také ústavně zaručeným právem jednotlivce jako součást práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 - 34, bod 48). Také Ústavní soud již dovodil, že požadavek nestrannosti se uplatní i v rozhodovací činnosti správních orgánů, ačkoli to ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny výslovně nepředpokládá (usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09). Jak Ústavní soud připomněl, „[n]estranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaújatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát [...], jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08; obdobně také rozsudek NSS č. j. 9 As 121/2014 - 33, bod 34).

pokračování

[78] Na úrovni samosprávných celků lze z důvodu větší provázanosti vztahů prosazovat různé lokální a partikulární (tedy neveřejné) zájmy zpravidla bezprostředněji a účinněji než na úrovni státní. Rozšířený senát vysvětlil, že „v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy“ (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119, bod 67). Při rozhodování orgánů veřejné správy je proto třeba eliminovat riziko, že se ve správním procesu prosadí právě takové partikulární zájmy, či už jenom situace, v nichž by se mohlo navenek jevit, že se tyto zájmy prosadily na úkor zájmů veřejných.

[79] Z výše uvedených důvodů nemůže nad zájmem na nestranném rozhodování státní správy převážet ani zájem na ochraně právní jistoty a práv nabytých v dobré víře.

III.e Vliv překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti na zákonnost napadeného rozhodnutí

[80] Nejvyšší správní soud si je vědom, že přezkoumává usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba veřejného ochránce odmítnuta z důvodu neprokázání závažného veřejného zájmu. Jak již odůvodnil shora, tento závěr považuje za nesprávný a nezákonný, a naopak má za to, že stěžovatel závažný veřejný zájem prokázal.

[81] Současně však kasační soud považuje za nutné uvést, že systémová podjatost je v nynější věci natolik závažnou vadou správního rozhodnutí, že odůvodňuje jeho zrušení bez dalšího. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je sice potřeba v případě zjištění, že ve věci rozhodovala podjatá osoba, dále zkoumat vliv této vady na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2024, č. j. 6 As 158/2024 - 40, bod 10, a tam citovaná judikatura). V tomto případě to ovšem není namístě. Systémová podjatost celého stavebního úřadu způsobila, že byli podjatí a ze zákona vyloučení všichni jeho úředníci. Nejednalo se tedy pouze o úřední osobu rozhodující o konečném výsledku řízení, ale také o ty, které se podílely na rozhodování o dílčích otázkách vydáním závazných stanovisek.

[82] Kromě toho nebylo rozhodnutí o umístění stavby v této věci přezkoumáno nadřízeným (odvolacím) správním orgánem, jelikož ve věci nebylo podáno odvolání [účastníky byl investor, město, vlastníci staveb dopravní a technické infrastruktury a další právnické osoby společně se složkami státu na základě § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Správní soudy při přezkumu správních rozhodnutí přistupují k rozhodnutí prvního a druhého stupně jako k celku, a tak také posuzují vliv vad na jejich zákonnost (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS). Vychází mimo jiné z toho, že odvolací orgán může vadu částečně „zhojit“ (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 Afs 89/2009 - 120; nebo ze dne 17. 2. 2023, č. j. 8 As 24/2021 - 90, bod 22), to se ovšem v nynější věci nestalo.

[83] Podle Nejvyššího správního soudu si proto nyní nelze učinit úsudek o tom, zda by jiný nepodjatý správní orgán vydal stejné rozhodnutí (*a contrario* rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2023, č. j. 4 As 67/2023 - 27, bod 29), a jaký vliv tedy na řízení vada systémové podjatosti mohla mít.

[84] Kasační soud také podotýká, že z důvodu specifické koncepce aktivní legitimace veřejného ochránce práv byly v nynějším případě vady napadeného rozhodnutí a jeho intenzita hodnoceny již při posouzení přípustnosti žaloby. Nejvyšší správní soud již výše uzavřel, že vady dosahovaly takové intenzity, že naplnily požadavek závažného veřejného zájmu na podání žaloby. To je přísnější požadavek na závažnost vad, než jaký s. ř. s. klade na „prostou“ nezákonnost správních rozhodnutí, kterou by měl krajský soud dále zkoumat v rámci posouzení důvodnosti žaloby v dalším řízení (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 294/2014 - 114, bod 42).

IV. Závěr a náklady řízení

[85] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou, pročež 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 shledá stěžovatele aktivně legitimovaným k podání žaloby podle § 66 odst. 3 s. ř. s. a posoudí ji věcně.

[86] S ohledem na specifika posuzování aktivní legitimace stěžovatele k podání žaloby ve veřejném zájmu a okolnosti nynější věci, v níž vada systémové podjatosti sama o sobě naplnila závažný veřejný zájem na podání žaloby, musí mít závěry Nejvyššího správního soudu k této vadě (v kontextu posouzení aktivní legitimace) nutně vliv na posouzení její důvodnosti (viz bod 84 tohoto rozsudku). Je proto namístě, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, aniž by se věcně vyjadřoval k dalším námitkám. Jejich případné posouzení by bylo s ohledem na subsidiární povahu správního soudnictví předčasné, neboť je musí nejdříve posoudit nepodjatý správní orgán, jemuž bude věc po zrušení napadeného rozhodnutí postoupena dle § 131 odst. 4 správního řádu, pokud si účastníci takového řízení tyto námitky osvojí a řádně je uplatní.

[87] Krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2025

pokračování

1 As 146/2024 - 102

Ivo Pospíšil
předseda senátu