

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

David Polášek

Systémová podjatost v kauze Šantovka Tower

Rigorózní práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci **na** téma „Systémová podjatost v kauze Šantovka Tower“
vypracoval samostatně **a** citoval všechny použité zdroje.

V Brně dne 25. června 2021

.....

David Polášek

Své budoucí manželce Ivance děkuji nejen za korekturu této práce, ale také za její obětavost a podporu, díky níž jsem zvládl rigorózní práci dokončit. Děkuji také zkušenějším kolegům z Kanceláře Veřejného ochránce práv, kteří mi každý den pomáhají v tom, abych se profesně rozvíjel.

Obsah

Seznam nejpoužívanějších zkratk	6
Úvod	7
1 Podjatost obecně a historicky	11
1.1 Obecná charakteristika	11
1.2 Historický vývoj	11
2 Podjatost v platné a účinné právní úpravě	14
2.1 Rozbor jednotlivých ustanovení správního řádu	14
2.2 Zkušenosti veřejného ochránce práv	17
3 Pohled do zahraničních právních úprav	19
3.1 „Austria vs. Australia“	19
3.1.1 Rakouská právní úprava podjatosti	19
3.1.2 Australská právní úprava podjatosti	20
4 Vznik systémové podjatosti	23
4.1 Smíšený model	23
4.2 První kauzy systémové podjatosti	24
5 Systémová podjatost jako judikatorní fenomén	26
5.1 Před klíčovým usnesením rozšířeného senátu NSS (z roku 2012)	26
5.2 Po klčovém usnesení rozšířeného senátu NSS (od roku 2013)	28
6 Recentní pokusy o řešení systémové podjatosti	33
6.1 Zákon o odpovědnosti za přestupky	33
6.2 Novela správního řádu	34
6.3 Nový stavební zákon?	36
7 Investiční záměr Šantovka Tower	38
7.1 Ohlášení projektu	38
7.2 Protesty obyvatel	38
7.3 Zrušení části územního plánu	39
7.4 Územní rozhodnutí a žaloba veřejné ochránkyně práv	40
8 „Spolupráce“ investora a samosprávy města Olomouce	42
8.1 Smlouva o spolupráci	42
8.2 Spory kolem nového územního plánu	43
8.3 Nátlak investora na zástupce města	46
9 Umístění stavby Šantovka Tower	48
9.1 Počátek (první závazné stanovisko památkové péče)	48
9.2 Druhé závazné stanovisko orgánu památkové péče	50
9.3 Třetí závazné stanovisko orgánu památkové péče	52
9.3.1 Nedokončený přezkum	52
9.4 Čtvrté závazné stanovisko památkové péče	53
9.5 Územní rozhodnutí	54
10 Žaloba veřejné ochránkyně práv	57
10.1 Žalobní legitimace	57
10.2 Námitka systémové podjatosti jako stěžejní žalobní bod	58
10.2.1 Naplnění všech kritérií rizika systémové podjatosti	59
10.3 Další žalobní body	65
10.3.1 Památková ochrana	65
10.3.2 Ochrana hodnot v území	67
10.3.3 Ochrana přírody a krajiny	68
11 Probíhající soudní řízení	69
11.1 Předběžná otázka	70
Závěr a úvahy o konci systémové podjatosti	73

Seznam použitých zdrojů	76
Abstrakt	84
Seznam klíčových slov.....	85

Seznam nepoužívanějších zkratk

MPR – městská památková rezervace

NPÚ – Národní památkový ústav

NSS – Nejvyšší správní soud

VOP – Veřejný ochránce práv

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném a účinném znění

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění

ŠTW – Šantovka Tower

Úvod

Absolvování dvou oborů na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci pro mě představovalo nejen (mnohdy náročné) studium, ale také 6 let života v krásném městě s unikátním historickým centrem plným kulturních památek. K srdci mi tak přirostl nejen slavný Sloup Nejsvětější Trojice na Horním náměstí, který je od roku 2000 zapsán na Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, ale také ostatní pamětihodnosti, jež spoluvytváří téměř magickou atmosféru města.¹ Během života v Olomouci jsem si k městu vybudoval poměrně silný vztah, který přetrvává i do dnešních dní, a to i přesto, že již po několik let žiji a profesně působím v Brně.

Ambiciózní projekty developerů, které již město Olomouc během uplynulého desetiletí do značné míry proměnily (proměna je nejvíce patrná při procházce třídou Kosmonautů a 17. listopadu), jsem vždy sledoval spíše zpozzdálí, a to přesto, že jsem k některým z nich měl osobní výhrady. V tomto ohledu bych zmínil především výškovou budovu BEA centra, jejíž výstavbu jsem měl možnost sledovat „z první řady“, neboť se odehrávala na dohled z oken vysokoškolských kolejí, nebo také nerealizovaný projekt další výškové budovy s názvem Spiritualia, která se měla rovněž nacházet v komplexu budov pod společným názvem „centrum (či campus) BEA“.

Nejinak tomu bylo i v případě možná nejkontroverznějšího developerského projektu, který se za poslední léta v Olomouci objevil – stavby s názvem Šantovka Tower. Tento projekt se totiž Olomouci představil rovněž během mého studentského období, ale já jsem se ani v tomto případě proti stavebnímu záměru nijak veřejně nevymezoval (možnost byla kupříkladu na několika demonstracích, které tehdy probíhaly). Vnitřně jsem však s plánovaným umístěním nejvyšší olomoucké obytné budovy do ochranného pásma městské památkové rezervace hrubě nesouhlasil, neboť jsem v tomto ohledu dával za pravdu mnoha odborníkům na architekturu a urbanismus, kteří se shodli na tom, že by tato stavba představovala významný zásah do památkově chráněného historického centra města a ohrozila tak jeho unikátní *genius loci*.

S blížícím se koncem mých studií na PF UPOL to vypadalo také na to, že se blíží konec snah o prosazení investičního záměru Šantovka Tower, neboť olomoucký územní plán tehdy obsahoval výškové omezení pro výstavbu. Následně sice soud zrušil část územního plánu, který výstavbě budov typu Šantovka Tower bránil, ale já jsem v tomto ohledu předpokládal, že vedení města omezí výstavbu v blízkosti centra stavební uzávěrou a následně přijme změnu územního

¹ Osobně mám z olomouckých památek nejraději katedrálu sv. Václava (zvanou též olomoucký dóm), jejíž novogotická přestavba z 19. století na první pohled zaujme každého návštěvníka města. Není proto překvapivé, že šlo o první památku, do níž jsem při své premiérové návštěvě města zavítal.

plánu, která opětovně zavede v dotčeném území určitou výškovou regulaci. K mému překvapení však k ničemu z uvedeného nedošlo a situace začala vypadat tak, že investorovi záměru Šantovka Tower nic nebrání v cestě k získání potřebných veřejnoprávních povolení k realizaci projektu.

V době, kdy se projektu Šantovka Tower „znovuotevřela“ cesta k realizaci, jsem již pracoval jako právník v Kanceláři veřejného ochránce práv, což je pozice, kterou vykonávám i v současnosti. Byl jsem proto také „u toho“, když se olomoucký spolek bojující za ochranu kulturních památek obrátil na tehdejší veřejnou ochránkyni práv Annu Šabatovou s podnětem na řešení postupu úřadů v kauze Šantovka Tower. Ochránkyně zprvu ve věci nezahajovala šetření, neboť tehdy teprve běželo územní řízení o umístění stavby. Investor však záhy získal územní rozhodnutí, které následně nabylo právní moci, neboť jej žádný z účastníků řízení nenapadl odvoláním (zmíněný spolek nebyl účastníkem řízení). Odpůrci záměru následně neuspěli ani s podněty na zahájení přezkumného řízení územního rozhodnutí, a ochránkyně se proto po vyhodnocení všech dostupných podkladů rozhodla pro podání žaloby ve veřejném zájmu.

Rozhodnutí ochránkyně podat žalobu ve veřejném zájmu jsem považoval za správné, neboť z výše uvedeného je zjevné, že jsem již samotné umístění záměru do ochranného pásma památkové rezervace považoval za nešťastné. Po prostudování územního rozhodnutí a dalších souvisejících materiálů jsem však naznal, že v územním řízení o umístění předmětného záměru mohlo dojít k vícero pochybením, které velmi pravděpodobně vedly k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci. Byl jsem proto velmi potěšen tím, když jsem dostal možnost pracovat v týmu, který se na přípravě žaloby k ochraně veřejného zájmu podílel.

Územní rozhodnutí o umístění stavby patrně trpí vícero vadami, které by mohly vést k jeho zrušení v soudním řízení. Z mého pohledu je však nejzávažnější především ta skutečnost, že rozhodnutí ve věci vydal orgán, u něhož existovalo vysoké riziko systémové podjatosti. Rozhodl jsem se proto pro napsání rigorózní práce, v níž bude kladen důraz právě na problém systémové podjatosti, který se dle mého soudu výrazně promítl i do kauzy Šantovka Tower. Indicií, které výskyt systémové podjatosti v řízení o umístění záměru Šantovka Tower signalizují, je zřejmě celá řada. V této práci se proto pokusím identifikovat a blíže rozebrat každou z nich, přičemž však neopomenu provést analýzu i u zbývajících problematických míst kauzy Šantovka Tower, které se následně promítnou do obsahu jednotlivých bodů žaloby, kterou veřejná ochránkyně práv podala.

K systémové podjatosti lze obecně uvést, že jde o poměrně mladý institut správního práva, který je „bytovně“ spjat s tzv. smíšeným modelem veřejné správy, který byl do českého právního prostředí integrován v roce 2002. „Objevení“ a nadefinování systémové podjatosti ovšem neproběhlo na poli legislativním, neboť tento institut vnesla do praxe až soudní judikatura.

V průběhu let se však z judikatorního konceptu, který měl nepochybně za cíl zajistit vyšší míru nestrannosti, stal spíše prostředek obstrukcí, neboť účastníci správních řízení i v současnosti nadužívají námitek systémové podjatosti (a samozřejmě také běžné podjatosti), což v konečném důsledku velmi často prodlužuje vedená řízení a nezřídka také zbytečně zatěžuje správní orgány.

Ze správní praxe je ovšem známa i celá řada případů, kdy byla systémová podjatost skutečně zjištěna (ať už správním orgánem, či později soudem) a ve věci musel poté rozhodovat správní orgán z jiného města, či případně dokonce také z jiného kraje. Možná nejznámějším příkladem výskytu systémové podjatosti je případ spalovny komunálních odpadů v Chotíkově, kde se likviduje většina odpadu produkovaného obyvateli města Plzně. V této kauze shledal systémovou podjatost všech pracovníků Krajského úřadu Plzeňského kraje plzeňský krajský soud, a celá věc se proto později musela přesunout k projednání a rozhodnutí do jiného kraje. Tato skutečnost vedla k tomu, že v územním řízení o umístění spalovny nakonec rozhodoval Krajský úřad Jihočeského kraje a ve stavebním řízení poté Krajský úřad Středočeského kraje. Kauza chotíkovské spalovny v současné době probíhá již více než 10 let, přičemž u soudu stále běží řízení o žalobě proti stavebnímu povolení spalovny. Stavba spalovny je ovšem i přes tuto skutečnost již několik let v provozu.

K výskytu systémové podjatosti dochází v nezanedbatelné míře i v současnosti, o čemž svědčí například probíhající kauza územního řízení o umístění stavby části Pražského okruhu, nebo také stále živý případ výjimky z emisních limitů pro Elektrárnu Chvaletice. Jsem proto přesvědčen, že problematika systémové podjatosti je stále aktuální a důležitou právní otázkou, což dokládají i nedávné (a probíhající) legislativní pokusy o (vy)řešení problémů, které jsou s výskytem systémové podjatosti spjaté. Tato skutečnost mě vedla k tomu, že jsem ve své rigorózní práci propojil kauzu Šantovka Tower a institut systémové podjatosti, a to tak, že jsem se zaměřil na možný výskyt systémové podjatosti na straně úředníků olomouckého magistrátu při rozhodování o umístění záměru výškové obytné budovy Šantovka Tower.

Práce samotná je tvořena teoretickou a praktickou částí. Teoretická část je věnována institutu podjatosti ve veřejné správě, a to konkrétně především tomu druhu podjatosti, který nese pojmenování systémová podjatost. Praktická část práce je poté věnována záměru Šantovka Tower, jeho umístění a dále zejména žalobě veřejné ochránkyně práv ve veřejném zájmu, v níž se objevuje žalobní bod, který se výlučně týká namítané systémové podjatosti Magistrátu města Olomouce. Stěžejní výzkumnou otázkou, na níž se v práci snažím hledat odpověď, je, zda institut systémové podjatosti představuje (i přes nedávnou novelu správního řádu) v praxi správních úřadů nadále významný problém. Další otázka zní, zda a jakým způsobem se fenomén systémové podjatosti projevil v územním řízení o umístění stavby Šantovka Tower. Poslední výzkumná

otázka poté směřuje na možnosti řešení systémové podjatosti, tj. konkrétně zda v současnosti směřujeme k vyřešení tohoto dlouholetého problému a jakými způsoby lze systémovou podjatost z českého právního řádu odstranit.

Jak již bylo řečeno výše, první část práce je převážně teoretická, což ovšem neznamená, že jde o pouhý popis platné a účinné právní úpravy. V úvodu první části práce se totiž snažím o vymezení relevantních historických souvislostí institutu podjatosti, poté následuje analýza současné právní úpravy (systémové) podjatosti a relevantní judikatury správních soudů a také pohled do vybraných zahraničních právních úprav při využití komparativní metody. Závěrečná kapitola první části této práce se poté věnuje nedávným pokusům o řešení problémů spojených s aplikací systémové podjatosti, respektive spíše s nadužíváním námitek existence systémové podjatosti ve správních řízeních.

Druhá část práce se nejprve zaměřuje na širší souvislosti kauzy Šantovka Tower, která je (nejen) v Olomouci velmi dobře známa. Následně již práce rozebírá okolnosti spolupráce města Olomouce s investorem záměru Šantovka Tower a následně analyzuje nejdůležitější úřední úkony, které nakonec vedly k pravomocnému umístění záměru stavby Šantovka Tower. Těžiště druhé části práce poté spočívá v kapitole věnované žalobě veřejného ochránce práv proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower. Tato kapitola se zaměřuje především na žalobní bod, v němž někdejší veřejná ochránkyně práv namítá výskyt systémové podjatosti v předmětném územním řízení. V druhé části práce je využita jak metoda analytická, díky níž se snažím vymezit nejdůležitější aspekty kauzy Šantovka Tower, tak i metody syntézy a dedukce, při jejich využití jsou obecné závěry judikatury v oblasti systémové podjatosti aplikovány na konkrétní případ umístění výškové budovy Šantovka Tower. V závěru druhé části práce poté není opomenuto ani soudní řízení, které ve věci stále probíhá.

1 Podjatost obecně a historicky

1.1 Obecná charakteristika

Podjatost, předpojatost či inhabilita^{2,3} – čeština zná několik výrazů pro vyjádření situace, kdy je osoba, nadaná určitou rozhodovací pravomocí, nezpůsobilá k tomu, aby v konkrétní věci nestranně a neaujatě rozhodla. Pro zjednodušení v této práci používám pouze pojem podjatost, který je jako jediný ze tří výše zmíněných pojmů pojmem právním, jenž se objevuje jak v legislativě, tak i v judikatuře. Přestože český právní řád užívá pojmu podjatost v poměrně hojné míře, přesnou legální definici v žádném právním předpise nenalezneme. Nejvíce definičních znaků podjatosti ovšem obsahuje ustanovení § 14 správního řádu⁴, které upravuje institut vyloučení osoby z projednávání a rozhodování konkrétní věci.

Podjatost v právním smyslu by se dala obecně charakterizovat asi takto⁵ – musí vždy existovat:

- osoba nadaná rozhodovací pravomocí, která je dle právního předpisu příslušná vést řízení a vydat rozhodnutí v konkrétní věci
- tato osoba musí mít buď vztah k jiným osobám, kterých se její rozhodování nějakým způsobem dotýká (zejména účastníci řízení, ale též jejich zástupci nebo jiné jim blízké osoby), nebo musí mít nějaký poměr k projednávané věci, respektive vlastní zájem na tom, aby věc byla projednána či rozhodnuta určitým způsobem
- a v neposlední řadě musí výše uvedený vztah k osobě nebo poměr k věci vyvolat pochybnost o objektivitě rozhodující osoby, tj. o tom, že bude vést nestranný proces zakončený řádným verdiktem.

1.2 Historický vývoj

Na rozdíl od systémové podjatosti, která je v právním řádu specifikem posledních let, není obecná podjatost v českém právním prostředí žádnou novinkou. Jak bylo naznačeno v první poznámce pod čarou, určitou formu podjatosti znaly již říšské zákony Rakousko-uherské

² Tzv. inhabilitu soudců znal již zákon č. 111/1895 ř. z., o vykonávání moci soudní a o příslušnosti řádných soudů v občanských věcech právních (jurisdikční norma), ve znění ke dni 1. ledna 1898. Inhabilita byla upravena v ustanovení § 20 tohoto zákona.

³ K inhabilitě ve vztahu k soudcům blíže také *Ottův slovník naučný: ilustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Díl 12, Ch - Sv. Jan.* Praha: Paseka, 1998, s. 644 – 645.

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném a účinném znění.

⁵ V judikatuře a odborné literatuře existuje řada obecných definic podjatosti. V této úvodní kapitole jsem se pokusil o definici vlastní, která však vychází z ustanovení § 14 správního řádu, judikatury a metodické pomůcky Ministerstva vnitra (srov. Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 18. května 2020]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>>).

monarchie, které na území současné České republiky platily od 19. století. Po vzniku samostatného československého státu na našem území díky tzv. recepční normě⁶ nadále platila řada říšských zákonů z rakousko-uherského právního řádu. Určitá úprava podjatosti se kromě již citovaného zákona z roku 1895 o vykonávání moci soudní objevovala také v říšském trestním řádu.⁷ Požadavek na nezávislost soudů však již v té době vycházel primárně z říšské ústavy.⁸

Všechny citované normy rakousko-uherského práva však řešily pouze podjatost soudních osob. Pokud jde o podjatost na úrovni správních orgánů, považuji za důležité zdůraznit až normu z období první republiky, kterou bylo vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928 o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.^{9,10} Ustanovení § 11 předmětného nařízení s názvem „Podjatost úředních orgánů“ obsahovalo komplexní vymezení situací, v nichž byly úřední osoby povinny zdržet se výkonu úřadu.¹¹ Kromě tohoto vymezení také citované ustanovení zahrnovalo řešení nastalé podjatosti, respektive přímo stanovovalo procesní postup, který nebyl nepodobný postupu, jenž je zakotven v současném obecném předpisu pro správní řízení. Ustanovení § 11 odst. 2 citovaného nařízení dokonce pamatovalo i na situace, které bychom mohli dnešním pohledem bez nadsázky nazvat systémovou podjatostí, a proto je o něm blíže pojednáno v kapitole, která se věnuje vzniku a vývoji systémové podjatosti.¹²

Pro účely této práce jsou významné především předpisy, které upravovaly podjatost ve správním řízení. Ta byla až do roku 1967 nadále řešena pouze na podzákonné úrovni, a to jak vládními nařízeními, tak i ministerskými vyhláškami. Konkrétně šlo zejména o vládní nařízení č. 20/1955 Sb. ze dne 22. března 1955¹³, které upravovalo podjatost shodně jako jeho prvorepublikový předchůdce v ustanovení § 11, nicméně v tomto nařízení byla právní úprava podjatosti v porovnání s dřívějším poněkud strohá. To byl ovšem záměr zákonodárce, neboť kromě předmětného nařízení vlády existovala ještě prováděcí vyhláška Ministerstva spravedlnosti

⁶ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

⁷ Zákon č. 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního.

⁸ Viz čl. 6 zákona č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci, který byl součástí tzv. Prosincové ústavy ze dne 21. prosince 1867.

⁹ Jednalo se o nařízení Vlády ČSR č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), ve znění ke dni 30. června 1955.

¹⁰ V období první republiky existovaly jak územní jednotky státní správy (zemské a okresní úřady), tak i územní samospráva (vykonávaná okresními zastupitelstvy a obcemi). Státní správa však byla od samosprávy důsledně oddělena – podobně jako v 90. letech minulého století. Blíže například SCHELLE, Karel. *Základy dějin veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing, 2019, s. 26–28.

¹¹ O podjatosti úředních orgánů a jejím řešení v ustanovení § 11 předmětného vládního nařízení pojednává i legendární právník období první republiky, profesor František Weyr. Blíže viz WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič & Novotný; Čs. a. s. právník, 1930, s. 65 – 68.

¹² Jde o kapitolu 4.

¹³ Nařízení Vlády ČSR č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), ve znění ke dni 30. června 1960.

ze dne 28. dubna 1955¹⁴, která otázku podjatosti upravovala podrobněji, a to konkrétně v ustanovení § 5.

Dalším milníkem v právní úpravě podjatosti bylo až přijetí správního řádu z roku 1967¹⁵(dále jen „starý správní řád“), a to i přesto, že vláda v mezidobí přijala nové nařízení o správním řízení.¹⁶ Starý správní řád platil na území dnešní České republiky velmi dlouho, neboť byl zrušen až správním řádem z roku 2004, který je stále platnou a účinnou právní úpravou. Starý správní řád řešil podjatost v ustanoveních spadajících pod Oddíl 2, tj. ustanovení § 9 až § 13 tohoto zákona. Úprava podjatosti ve starém správním řádu se již velmi blížila současné právní úpravě, nicméně chybělo ustanovení sloužící k řešení námitek tzv. systémové podjatosti¹⁷ a dále zde byly určité odlišnosti – tou nejdůležitější z nich byla asi ta, že proti rozhodnutí o vyloučení pracovníka správního orgánu z řízení nebylo možné podat samostatné odvolání.

¹⁴ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ČSR č. 73/1955 Ú. I., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních, ve znění ke dni 30. června 1960.

¹⁵ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění ke dni 31. prosince 2005.

¹⁶ Nařízení Vlády ČSR č. 91/1960 Sb., o správním řízení, ve znění ke dni 31. prosince 1967. Citované nařízení ovšem nijak neupravovalo otázku podjatosti, a to přesto, že rušilo předchozí nařízení z roku 1955. Podjatost tak nebyla po několik let ve správním řízení vůbec řešena.

¹⁷ Systémová podjatost se od založení Československého státu až do konce roku 2002 téměř vůbec nevyskytovala, neboť samospráva byla v průběhu let buď oddělena od státní správy, nebo vůbec neexistovala (za druhé světové války a následně zejména po komunistickém převratu v roce 1948). K tomu blíže například MATES, Pavel. *Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848 – 1989*. 1. vydání. Praha: VŠE v Praze, 1996, s. 22 a s. 28.

2 Podjatost v platné a účinné právní úpravě

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, vstoupil v platnost dne 24. září 2004. Účinnost zákona je datována od 1. ledna 2006, přičemž tento předpis byl již více než desetkrát novelizován. Otázku podjatosti řeší primárně ustanovení § 14 SŘ, nicméně částečně se podjatosti věnuje také ustanovení § 131 odst. 4 tohoto zákona a dále též ustanovení, která na ustanovení § 14 odkazují – například § 134 odst. 4, § 152 odst. 3, nebo také § 154 SŘ. Z důvodové zprávy¹⁸ ke správnímu řádu je zřejmé, že podjatost mělo původně řešit ustanovení § 19, neboť ustanovení § 14 upravovalo tzv. funkční příslušnost správního orgánu. Po „přeparagrafování“ se však řešení podjatosti dostalo do zmíněného ustanovení § 14, které bylo od počátku účinnosti zákona pouze dvakrát novelizováno, a to poměrně bezvýznamnou novelou v roce 2014¹⁹, která souvisela s přijetím zákona o státní službě, a následně novelou z roku 2018²⁰, která představuje jedinou dosavadní novelizaci v oblasti systémové podjatosti.

2.1 Rozbor jednotlivých ustanovení správního řádu

Aktuální znění ustanovení § 14 čítá celkem 8 odstavců, přičemž základní pravidlo pro vylučování úředních osob z řízení je obsaženo již v prvním odstavci předmětného ustanovení. Předně je třeba říci, že výkonem pravomoci je ve většině případů myšlena pravomoc rozhodovací, neboť účelem každého správního řízení je vydání rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí konstitutivní či deklaratorní.²¹ Případná námitka podjatosti se proto bude zpravidla týkat osoby rozhodující ve věci. Právní úprava ovšem neopomíjí ani další osoby, které se na průběhu správního řízení přímo podílejí, ale ve věci samé nerozhodují. Tyto osoby budou obvykle vykonávat dílčí úkony, jako je například tlumočení, zpracování znaleckého posudku, ale také třeba provedení požádaného procesního úkonu.²² Ustanovení § 14 SŘ se dále vztahuje také na provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů podle části čtvrté SŘ, což je jeden z rozdílů oproti úpravě ve starém správním řádu.²³

Zajímavým aspektem současné právní úpravy podjatosti je také další posun oproti starému správnímu řádu, kterému pro vyloučení osoby postačovala obecně jakákoliv pochybnost

¹⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona na vydání správního řádu. Sněmovní tisk 201/0, 6. února 2003. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 29. března 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>>.

¹⁹ Zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, v platném a účinném znění.

²⁰ Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Viz ustanovení § 9 SŘ.

²² Srov. § 14 odst. 8 SŘ.

²³ Ustanovení § 154 SŘ. Srov. též VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 176.

o nepodjatosti této konkrétní osoby. Ustanovení § 14 odst. 1 SŘ požaduje, aby existoval důvodný předpoklad podjatosti. Tento rozdíl klade přirozeně větší nároky především na účastníka řízení, který má v úmyslu podjatost úředníka úspěšně namítat. Ze své právní praxe usuzuji, že požadavek důvodného předpokladu podjatosti účastníky řízení příliš neodrazuje od toho, aby námitky podjatosti podávali. V konečném důsledku však může mít zmíněný požadavek velký vliv na úspěšnost konkrétní námitky, neboť drtivá většina námitek podjatosti v praxi nakonec nekončí vyloučením konkrétní osoby (či více osob) ze správního řízení.

Posledním důležitým aspektem prvního odstavce ustanovení § 14 SŘ je skutečnost, že výslovně zmiňuje jako jednu z možných podmínek podjatosti poměr úředníka k zástupci účastníka řízení. V tomto ohledu plně rozumím tomu, že jde o určitou právní kontinuitu, neboť stejné vymezení obsahoval i starý správní řád. Přesto mi přijde výslovné zmínění zástupců účastníků nadbytečné, neboť zástupce jako takový v řízení vždy jedná jménem účastníka a jeho zájmy by proto měly být se zájmy účastníka zcela souladné.

Domnívám se proto, že z hlediska podezření na podjatost není třeba rozlišovat například mezi zástupcem účastníka řízení a jemu blízkou osobou. Dle mého názoru totiž půjde vždy o poměr k účastníkovi, a to bez zřetele na tom, zda je tento poměr vyvolán osobním vztahem s jeho matkou, manželkou, sourozencem, či případně právním zástupcem, jímž může samozřejmě být i zcela cizí osoba (profesionál – například advokát). V předmětném (prvním) odstavci by tak dle mého názoru stačilo vymezení „k účastníkům řízení“, které by v sobě zahrnovalo i vztah k jejich zástupcům. Jsem si však vědom toho, že by v tomto případě šlo spíše o „legislativně-kosmetickou“ změnu bez reálných dopadů do práv subjektů správního řízení.

Druhý odstavec ustanovení § 14 SŘ je jako legislativní zdroj pro účely této práce nejvýznamnější, neboť byl do správního řádu poměrně nedávno vtělen, aby řešil otázky systémové podjatosti. Došlo k tomu již výše citovaným zákonem č. 176/2018 Sb., a to s účinností od 1. listopadu 2018. Zákonodárce k novelizaci přistoupil zejména kvůli tomu, že v otázce systémové podjatosti existovaly dlouhodobé výkladové nejasnosti, a to i přes existenci poměrně bohaté judikatury.²⁴

Návrh zákona č. 176/2018 Sb. nevzešel z dílny Ministerstva vnitra, které je tzv. gestorem správního řádu. Zákonodárnou iniciativu zde totiž uplatnilo nezvykle zastupitelstvo kraje, a to konkrétně kraje Pardubického.²⁵ Provedená novela ovšem neměla ambici vypořádat se zcela

²⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 84.

²⁵ Návrh Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. ledna 2018. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online]. [cit. 30. března 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>>.

s problémem systémové podjatosti, jak předkladatel ostatně vysvětlil i v důvodové zprávě (str. 4 důvodové zprávy).²⁶ Novela proto spíše přejala některé závěry judikatury do právního předpisu. Dosavadní judikatura, která se ve věci systémové podjatosti řadu let vyvíjela, je proto dle mého názoru nadále použitelná. Blíže k předmětné novele viz podkapitola 6.2 s názvem „Novela správního řádu“.

V odstavcích 3 a 4 ustanovení § 14 SŘ jsou zakotveny způsoby řešení nastalé podjatosti, a to jak z pozice účastníka řízení, tak i z pozice úřední osoby. Pro účastníka řízení je klíčové, aby s případnou námitkou podjatosti neotálel, neboť je povinen namítat podjatost bez zbytečného odkladu poté, co se o její možné existenci dozvěděl. Pokud by tak neučinil, mohly by nastat následky jako v kauze, kterou projednával NSS pod č. j. 5 As 77/2011-58²⁷, tj. nepřihlédnutí k pozdě podané námitce. Pro úřední osobu je naopak důležité, aby o případných okolnostech nasvědčujících její podjatosti uvědomila svého představeného. Tím bude obvykle vedoucí příslušného oddělení či odboru, nebo v případě vedoucího pracovníka osoba tajemníka či ředitele (ať už se jedná o pracovní právní či služební vztah).

Zmíněný odstavec 3 poté společně s odstavcem 5 ustanovení § 14 SŘ stanoví procesní postup, který následuje po zjištění informace o možném výskytu podjatosti. Ve věci vždy rozhodne služebně nadřízený (představený) úřední osoby, která je označena za podjatou. Dále je důležité, zda podal námitku podjatosti účastník řízení, nebo zda svou podjatost vyslovila sama úřední osoba. V prvním případě musí představený rozhodnout usnesením, které se oznamuje účastníkovi řízení, jenž námitku podjatosti uplatnil. Proti takovému usnesení je možné podat odvolání.²⁸ V druhém případě představený věc pouze interně posoudí a následně případně určí usnesením poznamenaným do spisu jinou úřední osobu, která není k vyloučenému úředníkovi ve vztahu podřízenosti (uvedený postup dle odstavce 5 ustanovení § 14 je shodný i pro případ oprávněné námitky podjatosti podané účastníkem). Proti usnesení poznamenanému do spisu není žádný opravný prostředek přípustný.

Ustanovení § 14 SŘ odstavec 5 je také významný z hlediska systémové podjatosti, neboť stanoví procesní postup pro řešení situace, kdy nelze určit žádnou osobu z úřadu, která by nebyla pro podjatost vyloučena z konkrétního řízení. V takovém případě musí představený uvědomit nadřízený orgán a předat mu celý spis. Nadřízený orgán poté postupuje podle ustanovení § 131

²⁶ Důvodová zpráva k návrhu Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. ledna 2018. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online]. [cit. 30. března 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>>.

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 31. května 2013, č. j. 5 As 77/2011-58.

²⁸ Viz Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. ledna 2019 [online]. [cit. 30. března 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>>.

odst. 4 SŘ. Obvykle se tak děje v případech systémové podjatosti. V praxi se však rovněž vyskytují případy zneužívání těchto ustanovení úřady, které se chtějí „zbavit“ složitých či kontroverzních kauz.²⁹

Ustanovení § 14 SŘ obsahuje ještě další 3 odstavce, z nichž nejvýznamnější je zřejmě odstavec 6., který upravuje podjatost úřední osoby, jež se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. K tomu by v případě dodržování právních předpisů, a to především v oblasti lhůt pro vydání rozhodnutí, nemělo prakticky docházet. Takový ideální stav však v praxi neexistuje, a proto se vyskytují nadměrně dlouhá správní řízení, v nichž jsou porušovány nejen zákonné lhůty, ale především opakovaně rušena meritorní a další rozhodnutí, či případně též subsumované správní akty.

V průběhu takových řízení je oproti „běžným“ řízením nepoměrně více pravděpodobné, že dojde k řadě přesunů na úředních místech. Poté se snadno může stát, že by stejnou kauzu řešil na krajském úřadě úředník, který věc předtím projednával na obecním úřadě. Samozřejmě vše může fungovat také opačně - po zrušení rozhodnutí krajským úřadem by mohl stejný úředník věc projednávat na obecním úřadě). Z těchto důvodů je § 14 odst. 6 SŘ správního řádu poměrně důležitým ustanovením, i když by se to tak na první pohled nemuselo zdát.

Zbylé odstavce ustanovení § 14 SŘ řeší již méně důležité záležitosti, jako je například použití ustanovení o vyloučení pro podjatost i na znalce, či tlumočníky. Z dalších ustanovení, která se podjatosti nějakým způsobem věnují, je kromě již citovaného ustanovení § 131 odst. 4 SŘ významné také ustanovení § 154 SŘ, díky kterému se ustanovení § 14 SŘ vztahuje i na postupy podle části čtvrté správního řádu, tj. na další postupy ve veřejné správě, které jsou realizovány mimo správní řízení.

2.2 Zkušenosti veřejného ochránce práv

S několika případy zneužití ustanovení § 14 odst. 5 SŘ se setkal i veřejný ochránce práv. Z poslední doby lze jmenovat zejména případ vedený pod sp. zn. 5085/2017/VOP³⁰, který se věcně týkal žádosti o rozdělení pozemku. Původně příslušný stavební úřad v Říčanech využil z důvodu podjatosti vedoucího úředníka ustanovení § 14 odst. 5 SŘ a nadřízený Krajský úřad Středočeského kraje pověřil vyřízení věci jiný úřad. Podobný postup se však v dané věci ještě několikrát opakoval, což nakonec vyústilo v to, že kromě původně příslušného stavebního úřadu

²⁹ Několik příkladů zmiňuji v následující podkapitole 2.2.

³⁰ Zpráva o šetření a závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 9. července 2018 a 8. listopadu 2018, sp. zn. 5085/2017/VOP. Dostupné na <<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6218>> a <<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6684>>.

v Říčanech projednávaly věc během čtyř let další 3 stavební úřady (v Českém Brodě, Mnichovicích a také v Kostelci nad Černými lesy).

Veřejný ochránce práv po prošetření věci kritizoval jak postupy jednotlivých stavebních úřadů, tak i nadřízeného krajského úřadu, který víceméně formalisticky delegoval věc na jiný podřízený úřad pokaždé, když mu byla kauza předána postupem dle ustanovení § 14 odst. 5 správního řádu. Veřejný ochránce práv proto k věci formuloval následující právní větu: *„Nadřízený správní orgán musí delegaci na jiný správní úřad dle § 131 odst. 4 správního řádu postavit i na vlastním vyhodnocení reálné (ne)způsobilosti podřízeného úřadu k projednávání a rozhodování věci (§ 14 odst. 4 správního řádu). Z právní úpravy postupu představeného úřední osoby ani nadřízeného správního orgánu (§ 14 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 131 odst. 4 správního řádu) nevyplývá, že je nadřízený správní orgán povinen automaticky (slepe) přijmout každou předloženou kauzu k delegaci, ale naopak, může v důvodných případech vyžadovat od podřízeného správního orgánu doplnění podkladů nebo věc podřízenému správnímu orgánu dokonce zcela vrátit.“*

Citovaná právní věta dle mého názoru poskytuje dobrý návod pro všechny nadřízené správní úřady, kterým je dle ustanovení § 14 odst. 5 SŘ předložen spis z důvodu podjatosti celého podřízeného úřadu. V důsledku zavedené úřední praxe totiž přirozeně vznikají automatismy, které mohou být v některých kauzách překážkou na cestě k vyřešení případu. Nadřízený správní orgán by si měl po obdržení spisu od „podjatého“ podřízeného úřadu vždy nejprve učinit úsudek o tom, zda je takové předání v souladu s právními předpisy. Pokud nadřízený orgán následně nabude důvodné podezření, že je postup podřízeného orgánu účelový či jinak nezákonný, měl by ve věci dále postupovat způsoby uvedenými ve výše citované právní větě VOP.

3 Pohled do zahraničních právních úprav

Podjatost se v různých formách vyskytuje všude tam, kde orgán veřejné moci nějakým (autoritativním) způsobem zasahuje do práv osob. K tomu dochází téměř po celém světě, a proto považuji pro účely této práce za vhodné provést alespoň stručný exkurz do právních řádů jiných států za účelem nahlédnutí na jejich řešení otázek úřední podjatosti. Ke komparaci lze přistoupit víceméně dvěma způsoby. První spočívá v tom, že se podíváme do právního řádu státu, který stejně jako Česká republika využívá tzv. smíšený model veřejné správy,³¹ tj. společný výkon územní samosprávy a územní státní správy prostřednictvím územních samosprávných korporací – pohled do takového právního řádu může přinést inspiraci, jak by Česká republika mohla zlepšit vnitrostátní regulaci v otázkách podjatosti. Druhý způsob poté spočívá v náhledu do právního řádu státu, který aplikuje zcela odlišný model veřejné správy, tj. dělený model, který je někdy také nazýván francouzským modelem, nebo také angloamerický model – komparace s takovým právním řádem poté může především posloužit jako argumentační zdroj pro odklon od současného smíšeného modelu veřejné správy, který v České republice funguje již více než 20 let.

3.1 „Austria vs. Australia“

Pro účely této komparativní kapitoly jsem nakonec vybral právní řád státu, jehož právní úprava je nám (nejen územně) velmi blízká – tímto státem je sousední Rakousko, a státu, jehož právní řád je naopak značně odlišný – tímto státem je Austrálie.

3.1.1 Rakouská právní úprava podjatosti

Jednou ze stěžejních vědeckých publikací v oblasti komparace právní úpravy podjatosti v zemích Evropské unie je bez pochyby kniha Tanjy Maierové z roku 2001 s názvem *„Befangenheit im Verwaltungsverfahren: die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich.“*³² Autorka v ní porovnává právní úpravu podjatosti v 15 státech EU (včetně Rakouska), což z této publikace činí jednu z nejkomplexnějších prací v oblasti komparace podjatosti vůbec. I z tohoto důvodu je kniha Tanjy Maierové stále velmi citovaným zdrojem, a to přesto, že od vydání publikace uplynulo již 20 let.

³¹ O smíšeném modelu a dalších formách fungování veřejné správy pojednává blíže kapitola 4.1 této práce.

³² MAIER, Tanja. *Befangenheit im Verwaltungsverfahren: die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich*. 1. vydání. Berlín: Duncker & Humblot, 2001, 326 s. Kapitola, která se věnuje úpravě podjatosti v rakouském „správním řádu“ - Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, začíná na straně 87 citované publikace.

V rakouském správním právu je podjatost upravena především ustanovením § 7 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz³³ (dále jen „AVG“). Rakouská doktrína rozlišuje podjatost „absolutní“, kterou představuje ustanovení § 7 odst. 1 bod 1., 2. a 4. AVG, a podjatost „relativní“, která je upravena ustanovením § 7 odst. 1 bod 3. AVG.³⁴ Pokud jde o podjatost „absolutní“, tak tento typ podjatosti způsobují především osobní důvody na straně osoby, u níž se podjatost posuzuje (úředníka, znalce, tlumočníka). Konkrétně jde o případy příbuzenství, opatrovnictví, nebo také zastupování na základě plné moci. „Relativní“ podjatost je poté v AVG formulována obecnou klauzulí, která směřuje na další (jiné) důležité důvody, které jsou způsobilé zpochybnit nestrannost správního orgánu (osoby, která se podílí na jeho rozhodování). Ustanovení § 7 odst. 1 bod 3. AVG je tedy do jisté míry podobné české úpravě (ustanovení § 14 odst. 1 SŘ), neboť je formulováno také spíše obecným způsobem.

Z hlediska vyloučení stanoví AVG v ustanovení § 7 odst. 1 povinnost pro osobu, která vykonává pravomoc správního orgánu, aby se zdržela výkonu své funkce a zajistila své vlastní zastoupení, a to jak pro případy výše zmíněné podjatosti „absolutní“ (v tomto případě poskytuje zákon jasné vodítko, o které případy jde), tak i pro případy podjatosti „relativní“ (zde je přirozeně prostor pro případné posouzení, zda jde skutečně o důvod, pro nějž by daná osoba měla být vyloučena z projednávání věci). V ustanovení § 7 odst. 2 AVG jsou poté obsažena pravidla pro provedení úkonů, které nesnesou odkladu. Jedná se tedy víceméně o obdobu českého ustanovení § 14 odst. 4 SŘ, který řeší naprosto stejné situace.

Z výše uvedeného je patrné, že mezi rakouskou úpravou institutu podjatosti a právní úpravou, kterou máme v České republice, nejsou příliš velké rozdíly. To je samozřejmě dáno nejen dlouholetou společnou historií obou zemí, ale také kontinentálním (evropským) systémem práva, který je oběma zemím společný. V tomto systému je kladen důraz především na zákony, které slouží jako základní (či primární) prameny práva. Pro druhou část této komparační kapitoly jsem proto vybral zemi, jejíž právní systém není založen na zákonech (právních předpisech), ale naopak na tzv. soudcovském právu, které je tvořeno soudními precedenty.

3.1.2 Australská právní úprava podjatosti

Australské správní právo sice zahrnuje několik dílčích zákonných úprav, jako je například zákon o ombudsmanovi³⁵, zákon o správních rozhodnutích³⁶, nebo také zákon o svobodném přístupu k informacím³⁷, obecný procesní předpis typu českého správního řádu však Austrálii

³³ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl, Nr. 51/1991.

³⁴ Blíže viz MAIER: *Befangenheit im Verwaltungsverfahren...*, s. 88-90, a GERHARTL, Andreas. Reichweite der Befangenheit im Verwaltungsverfahren. *Ecolex*, 2013, č. 5, s. 477.

³⁵ Ombudsman Act 1976 (Cth), No. 181 of 1976.

³⁶ Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Cth), No. 59 of 1977.

³⁷ Freedom of Information Act 1982 (Cth), No. 3 of 1982.

zcela chybí. Proto jsou i otázky podjatosti osob, které se podílejí na rozhodování správních orgánů, řešeny výlučně soudními precedenty. Základním právním pramenem pro řešení otázek podjatosti je soudní případ *Ebner v Official Trustee in Bankruptcy* z roku 2000.³⁸ High Court of Australia, který je vrcholným orgánem australské soudní soustavy (obdoba českého Nejvyššího soudu), formuloval v citovaném rozsudku *Ebner v Official Trustee in Bankruptcy* základní postup pro zjišťování existence podjatosti v konkrétní věci.

Podle rozsudku *Ebner v Official Trustee in Bankruptcy* je při posuzování podjatosti nejprve třeba vycházet z toho, zda by nezaufatý laický pozorovatel mohl na základě svého pozorování rozumně usoudit, že osoba, která v určité věci rozhoduje (pro účely správního práva tedy oprávněná úřední osoba), nemusí mít nestranný názor na věc, o níž je povinna rozhodnout. Pokud by zmíněný nestranný laik dospěl k závěru, že rozhodující osoba nemusí být nestranná, je (dle australského Nejvyššího soudu) dále třeba provést tzv. test podjatosti, který se skládá ze dvou kroků. První krok spočívá v přesné identifikaci skutečností (nebo případně více skutečností), která by mohla rozhodující osobu vést k tomu, aby v konkrétní věci nerozhodovala pouze na základě právních a faktických okolností případu. V druhém kroku je poté třeba zkoumat logickou souvislost mezi zjištěnou skutečností, která by mohla na rozhodující osobu působit (viz krok první), a možnou odchylkou od „řádného“ rozhodování (pouze na základě okolností samotného případu).

Rozsudek *Ebner v Official Trustee in Bankruptcy* je podle australské právní doktríny použitelný jak na rozhodování soudů, tak i na rozhodování správních orgánů.³⁹ Griffiths ovšem ve svém článku upozorňuje na to, že správně-procesní postupy jsou v Austrálii rozmanitější než procesy soudní, a proto je třeba mít tuto skutečnost při aplikaci závěrů z rozsudku *Ebner v Official Trustee in Bankruptcy* na paměti.⁴⁰ Pokud jde o konkrétní důvody, na základě nichž může být osoba, která rozhoduje v australském správním řízení podjatá, vydává se australské správní právo do určité míry podobnou cestou jako výše zmíněné správní právo rakouské.

Rozsudek ve věci *Webb and Hay v R (The Queen)* z roku 1994⁴¹ totiž definoval demonstrativním způsobem čtyři základní kategorie důvodů vyloučení pro podjatost. Zbylé důvody, které nespádají do žádné z vymezených kategorií, poté musí vždy zkoumat správní orgán nebo soud s přihlédnutím k okolnostem konkrétní věci. Zmíněné čtyři kategorie dle rozsudku

³⁸ Rozsudek High Court of Australia „*Ebner v Official Trustee in Bankruptcy*“ ze dne 7. prosince 2000, sp. zn. HCA 63. Dostupné na <<http://www6.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/HCA/2000/63.html>>.

³⁹ GRIFFITHS, John. Apprehended bias in australian administrative law. *Federal Law Review*, 2010, roč. 38, č. 3, s. 354.

⁴⁰ Tamtéž, s. 356.

⁴¹ Rozsudek High Court of Australia „*Webb and Hay v R (The Queen)*“ ze dne 30. června 1994, sp. zn. HCA 30. Dostupné na <[https://staging.hcourt.gov.au/assets/publications/judgments/1994/033--WEBB_AND_HAY_v_THE_QUEEN_\(1994\)_181_CLR_41,_ \(1994\)_122_ALR_41,-- \(1994\)_68_ALJR_582.html](https://staging.hcourt.gov.au/assets/publications/judgments/1994/033--WEBB_AND_HAY_v_THE_QUEEN_(1994)_181_CLR_41,_ (1994)_122_ALR_41,-- (1994)_68_ALJR_582.html)>.

Webb and Hay v R (The Queen) jsou tyto: 1. důvody související s přímým či nepřímým zájmem (finančním i jiným) na konkrétním výsledku řízení, 2. důvody vyplývající z předchozího jednání či prohlášení rozhodující osoby ve vztahu k věci, o níž má rozhodovat, 3. důvody, které souvisí se vztahem rozhodující osoby k účastníkům řízení, a 4. důvody založené na „vnější informaci“, která by u rozhodující osoby mohla vyvolat riziko podjatosti.

Při pohledu na australské řešení problému podjatosti ve správním řízení je tedy zřejmé, že tento právní řád vychází z precedentů, které jsou společné jak pro postup soudů, tak i pro postup správních orgánů. Postup při zjišťování existence podjatosti v konkrétní věci a také důvody, na základě nichž je možné podjatost rozhodující osoby shledat, jsou však velmi podobné těm, které známe z českého či rakouského správního práva. I v Austrálii totiž mezi hlavní podjatostní důvody patří zájem rozhodující osoby na určitém rozhodnutí ve věci (výsledku správního řízení) a dále také vztah mezi touto osobou a účastníky řízení.

Poměrně užitečným shledávám také přímé vymezení skupiny podjatostních důvodů, které jsou založeny na předchozím jednání či prohlášení osoby, která ve věci rozhoduje. Takové vymezení by mohlo být přínosné i v českém právním řádu (správní řád a ani předpisy upravující řízení soudní podobnou právní úpravu neobsahují)⁴², protože v médiích vidáme čas od času situace, kdy se osoby (zejména soudci, ale i jiné osoby nadané rozhodovací pravomocí) vyjadřují k mediálně exponovaným kauzám, o nichž by mohli v budoucnu případně rozhodovat. Tato mediální prohlášení jsou však patrně i sama o sobě způsobilá zavdat pochybnost o nepodjatosti osoby, která publikovaný výrok pronesla.

⁴² Ustanovení § 14 odst. 1 SŘ se omezuje pouze na obecný pojem „poměr k věci“.

4 Vznik systémové podjatosti

Přesné datum vzniku systémové podjatosti jako institutu českého správního práva samozřejmě nelze přesně určit. Pokud se však chceme vydat po „stopách“ původu tohoto institutu, je třeba se vrátit zhruba o 18 let zpět, a to konkrétně k datu 13. června 2002. V tento den se tehdejší Parlament České republiky usnesl na přijetí zákona č. 320/2002 Sb.⁴³, jímž ukončil činnost okresních úřadů. Při pátrání za počátky institutu systémové podjatosti bychom se ovšem mohli vracet i dále do minulosti, neboť už nařízení Vlády ČSR č. 8/1928 Sb. z. a n., jež je zmíněno v první kapitole této práce, do určité míry řešilo situace, které dnes označujeme jako systémová podjatost. Ustanovení § 11 odst. 2 zmíněného nařízení znělo následovně: *„Ve městech se zvláštním statutem jsou úřední orgány a členové městské nebo obecní rady podjati také, jestliže jejich vlastní obec jest v řízení stranou, hájíc majetkoprávní zájmy obce. Zvláštní ustanovení, podle kterých jsou členové městských a obecních rad vyloučeni z jednání a hlasování, zůstávají nedotčena.“*

Města se zvláštním statutem, jejichž obdobě dnes říkáme statutární města, totiž prostřednictvím svých magistrátů vykonávala působnost okresních úřadů.⁴⁴ Taková situace tedy vyžadovala řešení pro případy, kdy samo město se zvláštním statutem bylo účastníkem správního řízení vedeného magistrátem s působností okresního úřadu. Tehdejší řešení „systémové podjatosti“ ovšem bylo spíše dílčí právní úpravou, neboť platilo pouze ve městech se zvláštním statutem. Pro účely této práce je proto významnějším „milníkem“ zrušení okresních úřadů v roce 2002, neboť tím vznikl tzv. smíšený model veřejné správy, který na území České republiky stále funguje.⁴⁵ S tímto modelem fungování veřejné správy je totiž neodmyslitelně spjat institut systémové podjatosti v podobě, v jaké ho dnes známe.

4.1 Smíšený model

Smíšený model veřejné správy ovšem na území současné České republiky není úplnou novinkou, neboť ve střeoevropském prostoru je tento způsob výkonu veřejné správy (někdy označovaný též jako jednokolejný či spojený) poměrně běžný, a to zejména v Německu a Rakousku. Určitou formu smíšené správy znala koncem 20. let minulého století i naše první

⁴³ Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, v platném a účinném znění.

⁴⁴ Viz ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, ve znění ke dni 1. července 1928.

⁴⁵ Zrušení okresních úřadů bylo ve své době přijímáno spíše kriticky, ale objevovaly se i pozitivní ohlasy, které si slibovaly větší přiblížení výkonu veřejné správy občanům. Proti reformě se ozývali zejména starostové menších obcí, kteří se obávali nedostatku finančních prostředků pro výkon přenesené působnosti. Významné obavy panovaly také z toho, zda bude v profesionálních možnostech obecních úřadů obcí s rozšířenou působností zvládnout veškerou agendu, kterou dříve vykonávaly okresní úřady. Blíže viz JURNÍKOVÁ, Jana. Malé zamyšlení nad osudem okresních úřadů. In SCHELLE, Karel, POSPÍŠIL, Ivo (ed), *Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy)*. Brno: Linie, 2002, s. 92 – 94.

republika, neboť po přijetí zákona o organizaci politické správy došlo ke sjednocení tehdejšího do značné míry roztržitého systému fungování veřejné správy. V důsledku tehdejší reformy správního systému vznikl spojený model samosprávy a státní správy, který na regionální úrovni představovaly okresní úřady, jimž byly poté nadřizeny úřady zemské. Spojený model veřejné správy vytvořený tzv. organizačním zákonem ale nebyl příliš podobný dnešnímu smíšenému modelu, neboť samosprávu jako takovou spíše negoval či postátňoval.⁴⁶ Prvorepublikový spojený model veřejné správy však neměl příliš dlouhého trvání, protože byl po 10 letech přerušen německou okupací a poválečný režim na něj již dále nenavázal.

Kromě smíšeného modelu veřejné správy existuje ve světě ještě model kontinentální (dvoukolejný), který je typický především pro Francii. V České republice tímto „odděleným“ způsobem funguje například finanční správa nebo správa sociálního zabezpečení. Třetím a posledním významným modelem fungování veřejné správy je model anglosaský či případně angloamerický, který je specifický vysokou mírou decentralizace státní správy, neboť v něm neexistuje tzv. přenesená působnost státní správy. Na místní úrovni proto veškerou správu vykonávají místní samosprávy.⁴⁷

4.2 První kauzy systémové podjatosti

Vratme se však zpět do současného smíšeného modelu veřejné správy, neboť právě zakotvení tohoto systému fungování veřejné správy přineslo do českého právního prostoru fenomén systémové podjatosti. Ačkoliv ke skutečnému „rozmachu“ systémové podjatosti došlo až po zrušení okresních úřadů, určité náznaky předmětného institutu se objevovaly již dříve. Působila to především právní úprava někdejšího stavebního zákona, podle něhož nevykonávaly působnost stavebních úřadů pouze okresní úřady, ale též například statutární města nebo také „ostatní města a obce, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 1997 nebo byla jejich působnost k tomuto datu schválena.“⁴⁸

K jedné takové kauze došlo již v roce 2001 v Novém Městě nad Metují, když tamější stavební úřad vedl řízení o změně využití území pro městskou skládku komunálního odpadu. Stavební úřad tehdy městu územní rozhodnutí vydal, ale účastníci řízení se bránili a poukazovali na ekonomické zájmy města, neboť skládku měla provozovat společnost, kterou Nové Město nad Metují spoluvlastnilo. Tehdejší Okresní úřad Náchod ovšem zamítl odvolání účastníků, a ti se proto následně obrátili na Krajský soud v Hradci Králové. Ten dal žalobcům za pravdu, čímž

⁴⁶ SCHELLE, Karel a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 131.

⁴⁷ Stručný přehled k funkčním modelům veřejné správy je dostupný na <https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=13032>.

⁴⁸ Ustanovení § 117 odst. 1 písm. e) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění ke dni 31. prosince 2002.

stanovil základ budoucí judikatury systémové podjatosti, aniž by tento pojem ve svém rozsudku⁴⁹ výslovně použil. Soud dospěl k závěru, že ve věci „rozhodoval správní orgán, který byl jako celek z projednávání vyloučen pro podjatost, což je vada řízení s přímým důsledkem na zákonnost tohoto rozhodnutí, potažmo na zákonnost rozhodnutí žalovaného.“

Královéhradecký krajský soud ve svém rozsudku formuloval i několik právních vět, z nichž nejdůležitější je tato: „Pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec či město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město.“

Samotný pojem „systémová podjatost“ se v judikatuře objevuje až po zrušení okresních úřadů, a to konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2005, č. j. 7 As 47/2005–80. Skutkově se jednalo o poměrně banální kauzu kácení dřevin, kterou NSS poprvé řešil již rok předtím, tj. 16. prosince 2004.⁵⁰ Již tehdy položil NSS základy pro obecně přijímaný právní názor, který se nakonec promítl do právní úpravy, neboť konstatoval následující: „Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“ NSS tedy již v roce 2004 konstatoval, že ke vzniku důvodné obavy ze systémové podjatosti je třeba více než pouhý závislý vztah úředníka vůči územnímu samosprávnému celku, který jej zaměstnává.

Právní názor NSS z roku 2004 ovšem již tehdy vyvolával určité kontroverze, neboť část odborné veřejnosti se k němu stavěla kriticky (konkrétně především Jiří Nezhyba a Stanislav Kadečka).⁵¹ Ti tehdy opírali svou kritiku o zásadu *nemo iudex in causa sua* neboli „nikdo ať není soudcem ve své vlastní věci“. Kritici NSS dále formulovali názor, že ke vzniku odůvodněné pochybnosti o nepodjatosti úředníků postačuje pouhá existence zaměstnaneckého vztahu (ekonomická závislost), a není proto třeba žádné další okolnosti, jak tvrdí NSS. Další vývoj soudní judikatury ovšem ukázal správnost směru, který v roce 2004 nastavil soudní senát předsedy Jaroslava Vlašína, což podrobně rozebírá následující kapitola.

⁴⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. října 2002, č. j. 30 Ca 23/2002–17.

⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2004, č. j. 2 As 21/2004–67.

⁵¹ PŘÍKOPA, Vojtěch. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi PF MUNI*, 2014, roč. XXII., č. 3, s. 251.

5 Systémová podjatost jako judikatorní fenomén

Ještě než ve své práci rozeberu vývoj judikatury v oblasti systémové podjatosti, sluší se připomenout, že kdyby došlo ke schválení správního řádu ve znění někdejšího vládního návrhu⁵², nemusely by tento právní institut „nalézat“ a definovat soudy svou rozhodovací činností. Tehdejší vládní návrh upravoval v ustanovení § 15 tzv. změny příslušnosti, které se později promítly do ustanovení § 131 SŘ, jenž byl skutečně schválen a vyhlášen ve sbírce.

Předmětný vládní návrh obsahoval i následující odstavec, který se do přijatého znění zákona nakonec nedostal: *„Má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady.“*

K citovanému legislativnímu řešení, které se na první pohled zdá být velmi jednoduché a elegantní, nakonec nedošlo. V Senátu totiž tehdy přijali pozměňovací návrh⁵³, který navrhované řešení systémové podjatosti vypustil. Absenci legislativního řešení proto musela nahradit judikatura, která k tomu mimo jiné využila i historický právní výklad, kdy poukázala na skutečnost, že zákonodárce zvažoval přijetí zmíněného legislativního řešení systémové podjatosti, ale nakonec od něho vědomě a cíleně upustil.⁵⁴

5.1 Před klíčovým usnesením rozšířeného senátu NSS (z roku 2012)

Přestože jsem v předchozí kapitole naznačil, že judikatorní počátky řešení systémové podjatosti se datují již někam do roku 2002, odborná právnická veřejnost (viz například citovaná metodika Ministerstva vnitra České republiky, článek Vojtěcha Příkopy, nebo také příspěvek Ivo Pospíšila z konference Právo ve veřejné správě⁵⁵) považuje za první významný judikát výše zmíněný rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2004, č. j. 2 As 21/2004–67. Již tento judikát totiž obecným způsobem formuloval pravidlo pro zjišťování existence možné systémové podjatosti, které později vyústilo v koncept tzv. systémového rizika podjatosti. Ústavní soud následně

⁵² Ustanovení § 15 odst. 1 vládního návrhu zákona na vydání správního řádu. Sněmovní tisk 201/0, 6. února 2003. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 13. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>>.

⁵³ Vládní návrh zákona na vydání správního řádu. Senátní tisk 350/0, 2004. In: Senát Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 13. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=1451>>.

⁵⁴ PŘÍKOPA: Systémová podjatost..., s. 253.

⁵⁵ POSPÍŠIL, Ivo. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. pravni prostor.cz, 28. listopadu 2019 [cit. 6. května 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>>.

podpořil názor Nejvyššího správního soudu ve dvou usneseních⁵⁶, přičemž si však zároveň v druhém z citovaných usnesení ponechal „otevřené dveře“ pro případné další posuzování ústavnosti ve skutkově odlišné kauze systémové podjatosti.⁵⁷

Správní soudy v následujících letech převážně aplikovaly závěry citovaného rozsudku NSS z roku 2004 (za zmínku stojí například kauza vedená pod č. j. 2 As 29/2007–74⁵⁸, kde obviněný z přestupku namítal systémovou podjatost všech úředníků města i kraje s odůvodněním, že on sám vykonává funkci zastupitele obou územních správních celků) a k určitému posunu v právním názoru na posuzování tzv. systémové podjatosti došlo až v listopadu 2012, kdy rozšířený senát NSS rozhodl krátce za sebou ve dvou souvisejících kauzách, které se shodou okolností stejně jako v případě rozsudku z roku 2004 týkaly kácení dřevin. Jedná se o usnesení pod č. j. 1 As 19/2010–106⁵⁹ a 1 As 89/2010–119.⁶⁰ Ačkoliv jde víceméně o obsahově identická rozhodnutí, citováno bývá především usnesení č. j. 1 As 89/2010–119, neboť k jeho vydání přikročil rozšířený senát NSS o týden dříve.

Předmětné usnesení z 20. listopadu 2012 je významné i pro účely této práce, neboť jej tehdejší veřejná ochránkyně práv užila jako argumentační podklad v rámci žaloby ve veřejném zájmu podané proti stavebnímu záměru s názvem Šantovka Tower. Závěry judikatury rozšířeného senátu NSS ovšem využily krajské soudy i správní úřady v mnoha jiných významných kauzách, z nichž bych vyzdvihl především kauzu spalovny v obci Chotíkov u Plzně. V této kauze došlo podobně jako u dříve popsaného případu, který řešil veřejný ochránce práv,⁶¹ k vícenásobné změně příslušnosti správního orgánu z důvodu možného výskytu systémové podjatosti. Krajský soud v Plzni totiž respektoval závěry usnesení rozšířeného senátu NSS, který mimo jiné konstatoval, že k pochybám o nepodjatosti (úředních osob) postačí i poměrně nízká míra podezření, která může být například vyvolána již pouhou existencí dohody územního samosprávného celku s investorem o podpoře konkrétního projektu.⁶²

Zmíněná nízká míra podezření ovšem není jediným kritériem, které rozšířený senát NSS ve svých přelomových usneseních z listopadu 2012 formuloval. NSS v usnesení č. j. 1 As 89/2010–119 uvádí, že důvody k podezření na existenci „systémového rizika podjatosti“ mohou být nejrůznějšího druhu, a proto je třeba při jejich vymezování postupovat spíše kazuisticky. Dle rozšířeného senátu musí především existovat „někdo, kdo má zájem

⁵⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. října 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07, a ze dne 23. října 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07.

⁵⁷ PŘÍKOPA: Systémová podjatost..., s. 252.

⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 10. října 2007, č. j. 2 As 29/2007–74.

⁵⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. listopadu 2012, č. j. 1 As 19/2010–106.

⁶⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. listopadu 2012, č. j. 1 As 89/2010–119.

⁶¹ V podkapitole 2.2 této práce.

⁶² ŠTVÁNOVÁ, Helena. Systémová podjatost v praxi. *Bulletin Stavební právo*, 2019, roč. XXIII., č. 4, s. 47.

na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku“. Další skutečnost, která může indikovat riziko podjatosti je „zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby“. Tento zvýšený zájem „vlivných“ osob je obvykle doprovázen zvýšenou mediální pozorností, negativní reakcí podstatné části veřejnosti na prosazovaný záměr a dále také například nadměrným zájmem regionálních či případně i vrcholných politiků o celou záležitost.

Rozšířený senát naopak konstatuje, že „signálem nadkritické míry systémového rizika podjatosti zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek“. Dotčení majetkových či jiných zájmů obce je v případě realizace investičních (stavebních) záměrů poměrně obvyklé, a proto je třeba, aby šlo o záměr významný či kontroverzní, jehož dopad do sféry obce bude patrně také větší či značný.

Rozšířený senát NSS poté v závěru citovaného usnesení č. j 1 As 89/2010–119 formuloval tuto právní větu: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 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.“

5.2 Po klíčovém usnesení rozšířeného senátu NSS (od roku 2013)

Po přelomových usneseních rozšířeného senátu NSS následovala řada judikátů, v nichž soudy respektovaly názor NSS, neboť často kazuisticky zkoumaly, zda v konkrétní věci riziko systémové podjatosti nastalo, nebo nenastalo. Podle Ivo Pospíšila je tedy na místě být vždy ostražitý (tento apel patrně směřoval především na správní úřady), neboť „v každém případě je potřeba počítat s tím, že by systémová podjatost mohla nastat a hrozí, že podjatost bude ex post shledána při přezkumu věci a rozhodnutí bude pro nezákonnost zrušeno“.⁶³ Právě hrozba této „značně odložené“ kasace vedla v praxi k významným obavám úřadů, či přímo dokonce k nevůli rozhodovat „choulostivější“ případy.⁶⁴

Krátce po klíčových rozhodnutích rozšířeného senátu se NSS zabýval kauzou umístění stavby parkoviště v areálu krajské nemocnice.⁶⁵ Kraj Vysočina byl žadatelem o vydání územního

⁶³ POSPÍŠIL: Systémová podjatost v judikatuře...

⁶⁴ POMAHÁČ, Richard a kol. *Správní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 442.

⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. března 2013, č. j. 4 As 18/2012–29.

rozhodnutí a z tohoto důvodu bylo územní řízení napadeno námitkou systémové podjatosti úředníků krajského úřadu, kteří měli ve věci rozhodovat v odvolacím řízení. NSS však námitku systémové podjatosti odmítl s tím, že v kauze nebyla žádná skutečnost, která by svědčila o překročení kritické míry systémového rizika podjatosti. Soud dále argumentoval tím, že nemocniční parkoviště není významnou ani kontroverzní stavbou, která by byla způsobila vyvolat silnou odmítavou reakci veřejnosti, nebo se dokonce stát významným politickým tématem.

Podobně u soudu (tentokrát však „pouze“ krajského) dopadla i další dopravní stavba, kterou byla přeložka silnice v Českých Budějovicích. Krajský soud v Českých Budějovicích v této kauze dospěl k podobným závěrům, jako soudy v kauze parkoviště havlíčkobrodské nemocnice, tj. že „nebyla překročena únosná míra systémového rizika podjatosti ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu“.⁶⁶

K opačným závěrům než ve dvou uvedených „dopravních“ kauzách dospěl NSS v dalších dvou „odpadových“ věcech, které jsou svým obsahem velmi významné i pro v současnosti projednávanou kauzu Šantovka Tower. V obou případech šlo o umístění stavby spalovny odpadu a u obou byla podepsána určitá forma spolupráce investora s územním samosprávným celkem, která se ukázala být důležitou skutečností při posuzování existence rizika systémové podjatosti. Územní samosprávný celky (statutární město či kraj) měly totiž v důsledku uzavřené smlouvy v obou případech silný ekonomický zájem na výsledku správního řízení.

Prvním případem byl záměr spalovny odpadu v mostecké městské části Komořany. NSS v této věci rozhodoval pod č. j. 7 As 158/2014–30⁶⁷ a potvrdil právní názor Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ve věci shledal vadu řízení spočívající v neprojednané námitce systémové podjatosti úředníků Magistrátu města Most. Statutární město Most mělo s investorem plánované spalovny podepsanou dohodu o vzájemné spolupráci z roku 2006, přičemž dále existovala i dohoda s investorem na krajské úrovni (partnerství na systémovém řešení odpadového hospodářství Ústeckého kraje). Uvedené smlouvy o spolupráci by se daly typově označit jako smlouvy plánovací, které jsou v oblasti stavebních záměrů poměrně často využívány. Pokud však investor a územní samosprávný celek přistoupí k uzavření takové smlouvy i v případě projektu, u něhož existuje nebezpečí, že půjde o věc značně kontroverzní či politickou, musí smluvní strany počítat s tím, že již uzavřením plánovací smlouvy mohou neúměrně zvýšit riziko výskytu systémové podjatosti.

Druhým případem, v němž se mimo jiné vyskytuje smlouva mezi investorem a územním samosprávným celkem, je „slavná“ kauza spalovny Chotíkov, o níž jsem se již (nejen) v této kapitole krátce zmínil. Smlouva o spolupráci mezi samosprávou a investorem zde představovala

⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. srpna 2014, č. j. 10 A 39/2014–40.

⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. února 2015, č. j. 7 As 158/2014–30.

významný faktor při posuzování rizika systémové podjatosti. NSS pod č. j. 7 As 57/2015–80⁶⁸ řešil kasační stížnost proti rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, a i zde dospěl vrcholný orgán správního soudnictví k závěru, že zrušení rozhodnutí správního úřadu bylo vzhledem k vysokému riziku existence systémové podjatosti správné. V této kauze však nešlo o možnou podjatost úředníků prvostupňového stavebního úřadu, ale naopak o riziko podjatosti úředníků plzeňského krajského úřadu, kteří ve věci rozhodovali v druhé instanci. Plánovací smlouva (dohoda o partnerství) totiž obsahovala závazek Plzeňského kraje poskytnout investorovi maximální součinnost směřující k realizaci zařízení na energetické využití směsných komunálních a podobně vhodných odpadů, jímž měla být právě spalovna v Chotíkově u Plzně. NSS ve svém rozsudku ke kauze „Chotíkov“ mimo jiné konstatoval, že riziko systémové podjatosti může způsobit i taková dohoda mezi samosprávným celkem a investorem, která neobsahuje žádné sankce hrozící samosprávnému celku v případě, že by smluvní závazky nedodržel.⁶⁹

NSS ve výše uvedených „odpadových“ kauzách potvrdil, že smlouvy mezi investory a samosprávou mohou mít značný dopad na výskyt rizika systémové podjatosti u konkrétního záměru. V posledních letech ovšem také judikatura zatahuje v „podjatostní“ oblasti pomyslnou ruční brzdu, a to jak v rovině koncepční, tak i procesní.⁷⁰ Důkazem tohoto přístupu je jak rozsudek NSS č. j. 2 As 151/2018–63⁷¹ (odmítnutí systémové podjatosti v rámci samosprávy), tak i rozsudky NSS č. j. 6 As 75/2018–83⁷² a 9 As 70/2019–34⁷³ (procesní postupy při obstrukčních námitkách podjatosti).

V koncepční rovině řešil NSS otázku možné systémové podjatosti při výkonu samostatné působnosti (kraje), kterou v citované věci č. j. 2 As 151/2018–63 jednoznačně odmítl, neboť tento specifický druh podjatosti se vyskytuje výhradně pouze v případech, kdy územní samosprávný celek rozhoduje v přenesené působnosti. Systémovou podjatost v této věci namítala dopravní společnost, která v minulosti provozovala pro Ústecký kraj dopravní obslužnost. Tato společnost se domáhala výplaty plnění za závazek veřejné služby spočívající v provozování veřejné linkové dopravy.

⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 2. června 2015, č. j. 7 As 57/2015–80.

⁶⁹ „S ohledem na závěry vyslovené v citovaném usnesení rozšířeného senátu a na nespornou existenci dohody o partnerství a spolupráci uzavřené mimo jiné mezi stěžovatelem a) a Plzeňským krajem, ve které Plzeňský kraj jasně deklaroval svou podporu záměru výstavby ZEVO Chotíkov, jež bylo předmětem řízení o umístění stavby, dospěl krajský soud ke správnému závěru, že úřední osoby stěžovatele b) nelze ve vztahu k tomuto záměru považovat za nezávislé. V této souvislosti je nutné odmítnout námitky stěžovatelů, že jelikož má uzavřená dohoda pouze proklamační charakter a neobsahuje sankce plynoucí pro Plzeňský kraj v případě jejího nedodržení, je ve vztahu k namítané podjatosti nevýznamná. I bez sankce je podpora záměru zjevná, a musí být tedy posuzována jako relevantní skutečnost.“

⁷⁰ POSPÍŠIL: Systémová podjatost v judikatuře...

⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 3. dubna 2019, č. j. 2 As 151/2018–63.

⁷² Rozsudek NSS ze dne 10. října 2018, č. j. 6 As 75/2018–83.

⁷³ Rozsudek NSS ze dne 4. července 2019, č. j. 9 As 70/2019–34.

Společnost namítala podjatost všech úředníků kraje, neboť tito rozhodovali o bytostném zájmu kraje a o prostředcích, jimiž byl rozpočet kraje zatížen. Krajský soud v Ústí nad Labem sice v tomto řízení skutečně shledal procesní vadu spočívající v riziku systémové podjatosti, ale jeho závěr následně Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti korigoval. NSS uvedl, že „systémová podjatost nemůže mít z povahy věci místo tam, kde samosprávný celek rozhoduje v samostatné působnosti, neboť z povahy věci má tento celek zájem na výsledku řízení, a proto mu byla tato věc zákonodárcem do samostatné působnosti svěřena. Delegace věci na jiný celek by mohla být až zásahem do práva na samosprávu.“

Ve zbylých dvou nedávných judikátech se NSS vypořádává s nadužíváním, či přímo zneužíváním námitek systémové podjatosti, což se bohužel v posledních letech stalo poměrně rozšířeným projevem zneužití práva. NSS proto již judikoval, že pokud lze z obsahu námítky systémové podjatosti identifikovat její obstrukční povahu (neboť ve věci ani nepřichází v úvahu existence systémového rizika podjatosti), není povinností správního orgánu se takovou námitkou zabývat.⁷⁴ NSS už v citovaném judikátu č. j. 6 As 75/2018–83 uvedl, že námitku podjatosti je třeba posuzovat materiálně, což znamená, že pokud někdo vznese námitku podjatosti bez jejího bližšího zdůvodnění, je taková námitka nezpůsobila dalšího projednání. Správní orgán by měl však účastníka řízení vyzvat, aby svou námitku doplnil.

V rozsudku č. j. 9 As 70/2019–34 poté NSS svůj právní názor dále prohloubil, když uvedl, že „každou námitku podjatosti vznesenou podle § 14 odst. 2 (resp. odst. 3) správního řádu je třeba vyhodnotit nikoliv pouze formálně, ale i obsahově (rozsudek ze dne 10. října 2018, č. j. 6 As 75/2018–83). Pokud však správní orgán skutečně vyhodnotí podanou námitku jako prima facie nedůvodnou a ani ji tedy nepředloží k rozhodnutí představenému úřední osoby, nese riziko, že podjatost bude nakonec shledána až v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, včetně řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Účastníkovi řízení totiž přirozeně zůstává zachováno právo námitku podjatosti rozhodujících úředních osob uplatnit i v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí.“ Správní orgán se proto nemusí obstrukční námitkou (systémové) podjatosti zabývat, ale musí ji následně zmínit v odůvodnění svého rozhodnutí a vysvětlit, na základě jakých konkrétních skutečností posoudil předmětnou námitku jako obstrukční.

Poslední judikát, který považuji za vhodný v této kapitole zmínit, je rozsudek NSS, č. j. 3 As 15/2016–47.⁷⁵ Citované rozhodnutí je významné tím, že obsahuje poněkud diskutabilní závěry v tom směru, zda je v některých případech možné považovat rozhodnutí za zákonné i přesto, že jej vydala osoba, která měla být pro podjatost z projednání a rozhodnutí věci

⁷⁴ POSPÍŠIL, Ivo. Systémová podjatost v judikatuře...

⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 9. března 2016, č. j. 3 As 15/2016–47.

vyloučena. Rozsudek NSS v této otázce navazuje na nález Ústavního soudu⁷⁶, který dospěl k závěru, že „pokud správní soud při přezkumu správního řízení dle § 152 SŘ shledá důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem“.

NSS v citované kauze dospěl k tomu, že „samotné vydání rozhodnutí vyloučenou úřední osobou obecně nemusí automaticky vést ke zrušení napadeného správního rozhodnutí. Tím se tato vada řízení odlišuje od prekluze, která jinou možnost než zrušení napadeného správního rozhodnutí dotčeného prekluzí nedává.“ Ivo Pospíšil⁷⁷ k tomuto rozsudku NSS uvádí, že jde již „příliš daleko“ a „proti smyslu institutu podjatosti“. Já se k jeho názoru přikláním, neboť i kdyby se rušení rozhodnutí vydané podjatou osobou jevílo v konkrétním případě jako pouhé prodlužování řízení a formalistické rozhodování, soud i správní orgán by k takovému rušení měl v případě objektivního zjištění dostatečné míry systémového rizika podjatosti přistoupit vždy, neboť opačným postup by skutečně popíral celý smysl právní úpravy podjatosti a činil tak ustanovení § 14 správního řádu poněkud nadbytečným.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09.

⁷⁷ POSPÍŠIL, Ivo. Systémová podjatost v judikatuře...

6 Recentní pokusy o řešení systémové podjatosti

V českém právním prostředí, zejména v posledních několika letech, zesilují snahy o legislativní řešení vleklého problému se systémovou podjatostí. V této kapitole rozebírám tři takové pokusy, z nichž dva již byly realizovány, a zbylý jeden se v průběhu přípravy legislativního návrhu poněkud rozplynul. Zmíněné tři pokusy lze také rozdělit na dílčí a komplexní, neboť dva z nich řeší danou problematiku pouze částečně a jeden má sloužit jako všeobecné řešení. Pokud však budeme postupovat chronologicky, je třeba na prvním místě zmínit zákon o odpovědnosti za přestupky⁷⁸, který systémovou podjatost do určité míry řeší v ustanovení § 63. Zákon byl přijat v létě 2016 a je účinný od 1. ledna 2017.

6.1 Zákon o odpovědnosti za přestupky

Nová komplexní právní úprava správního trestání si mimo jiné dala za cíl speciálně upravit otázku systémové podjatosti v řízení o přestupcích. Přestože to zákonodárce v důvodové zprávě⁷⁹ k zákonu o odpovědnosti za přestupky přímo nezmiňuje, ze znění ustanovení § 63 tohoto zákona je na první pohled zřejmá inspirace v původním návrhu správního řádu z roku 2003, jenž zmiňuje v předchozí kapitole.⁸⁰ Citované ustanovení zákona o přestupcích se totiž vydalo obdobnou cestou jednoduché delegace věci na jiný věcně příslušný správní orgán, kterou v případě rizika systémové podjatosti (podezření územního samosprávného celku nebo člena jeho zastupitelstva ze spáchání přestupku) provede nadřízený orgán, jenž pověří vyřízením věci některý ze svých podřízených orgánů (ve smyslu ustanovení § 131 SŘ). Stejným způsobem se postupuje taktéž v odvolacím řízení.

Na právní úpravě řešení systémové podjatosti v přestupkových věcech je zajímavé především to, že se nevztahuje pouze na situace, kdy by na výsledku přestupkového řízení mohla mít zájem sama obec či kraj, ale též na situace, kdy je z přestupku podezřelý i „pouhý“ jeden zastupitel územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušný k vedení přestupkového řízení. Podle některých autorů⁸¹ je takové pojetí systémové podjatosti přehnané a zbytečné, neboť pro tyto situace by mohlo postačit posouzení případu dle obecné právní úpravy ve správním řádu a příléhavé judikatury. V každém případě je však ustanovení § 63 zákona o odpovědnosti

⁷⁸ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném a účinném znění.

⁷⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0, 2015. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VII. volební období [online]. [cit. 31. května. 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>.

⁸⁰ Kromě zmíněného původního návrhu správního řádu obsahuje velmi podobnou právní úpravu také zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v platném a účinném znění, a to konkrétně v ustanovení § 16.

⁸¹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 454.

za přestupky doplňujícím ustanovením komplementárním (doplňujícím) pro specifické situace (v „obvyklých“ případech totiž bude nadále aplikováno ustanovení § 14 SŘ).⁸² Luboš Jemelka s Pavlem Vetešníkem⁸³ v komentáři k přestupkovému zákonu poukazují na skutečnost, že v České republice existují obce a kraje, které mají 55 a více (až 70) zastupitelů, což patrně značně snižuje možnost výskytu systémové podjatosti za situace, kdy by na výsledku konkrétního přestupkového řízení mohl mít zájem pouze jediný z několika desítek zastupitelů.

S názorem zmíněných autorů musím do určité míry souhlasit, ale v této souvislosti musím rovněž podotknout, že bude velmi záležet na tom, který konkrétní zastupitel by byl z přestupku podezřelý. Riziko systémové podjatosti bude totiž přirozeně stoupat v případech, kdy oním zastupitelem bude například zároveň vlivný radní, nebo dokonce (bývalý či aktuální) starosta nebo primátor. V každém případě jsem toho názoru, že zákonodárce zvolil v přestupkové oblasti poměrně široké pojetí systémové podjatosti. Důvodová zpráva přijetí této úpravy vysvětluje tím, že si jej vyžádala sama aplikační praxe, a to především na malých obecních úřadech, kde bylo třeba ohlídat nestrannost a legitimitu řízení.

Současné ustanovení § 63 zákona o odpovědnosti za přestupky ovšem může dle mého názoru posloužit i jako vodítko pro jiné kauzy systémové podjatosti (nikoliv pouze přestupkové), kde bude mít na výsledku správního řízení prokazatelný zájem být i jen jeden ze zastupitelů obce či kraje. Situace, kdy někteří zastupitelé vystupují v prospěch i neprospěch určitého záměru, jsou v praxi zcela běžné. Kromě kauzy Šantovka Tower, která je obsahem této práce, lze z nedávné minulosti zmínit například kauzu Elektrárny Chvaletice.⁸⁴

6.2 Novela správního řádu

Druhý z nedávných pokusů o řešení vleklého problému se systémovou podjatostí měl již všeobecný charakter. Jednalo se totiž o novelu obecného právního předpisu upravujícího správní řízení, jímž je správní řád. K přijetí předmětné novely č. 176/2018 Sb.⁸⁵ došlo v srpnu 2018 s účinností od 1. listopadu 2018. Touto novelou do ustanovení § 14 SŘ zákonodárce vtělil nový odstavec 2, který zní následovně: „*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.*“

⁸² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 216.

⁸³ JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky*..., s. 454.

⁸⁴ Kauzu výjimky z emisních limitů pro chvaletickou elektrárnu nejprve projednával Krajský úřad Pardubického kraje, který byl věcně a místně příslušný. Po výrocích krajského zastupitele Petra Šilara, který významně podporoval udělení výjimky pro elektrárnu, se však kauza přesunula na Krajský úřad Olomouckého kraje, neboť nadřízené Ministerstvo životního prostředí shledalo pardubický krajský úřad systémově podjatým (viz usnesení Ministerstva životního prostředí ze dne 18. prosince 2019, č. j. MZP/2019/550/1524).

⁸⁵ Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Z důvodové zprávy k novele č. 176/2018 Sb. je patrné, že tento zákon neměl ambice celý problém systémové podjatosti vyřešit, ale spíše zredukovat počet obstrukčních situací, k nimž v rámci správních řízení často docházelo. Kromě tohoto cíle se zákonodárce rovněž pokusil „reagovat na stávající judikaturu, která § 14 SŘ vykládá extenzivně, což ztěžuje aplikaci tohoto ustanovení správními orgány a vede k předávání věcí jiným než původně místně příslušným orgánům v příliš velkém počtu případů.“⁸⁶ Zatímco v případě prvního cíle (redukce obstrukčních námitek) ukáže úspěšnost předmětné novely až několikaletá aplikační praxe, v případě druhého cíle (restrikce extenzivního přístupu, který zastává judikatura) lze o jeho budoucím naplnění do určité míry pochybovat.

Současné znění ustanovení § 14 odst. 2 SŘ totiž spíše potvrzuje závěry dosavadní judikatury v oblasti systémové podjatosti, což nutně vede k pochybám o tom, že by mělo dojít k jejich legislativní úpravě či vyvrácení, jak zákonodárce plánoval. Josef Vedral se ve svém článku s názvem *Řešení tzv. systémové podjatosti?*⁸⁷ zamýšlí nad několika možnými interpretacemi ustanovení § 14 odst. 2 SŘ, přičemž za nejpravděpodobnější variantu považuje výklad, podle něhož se v rozsahu vyplývajícím z ustanovení § 14 odst. 2 SŘ nepoužijí ustanovení o podjatosti na úřední osoby, čímž se tyto osoby dostanou do stejného procesního postavení jako vedoucí ústředních správních úřadů (viz ustanovení § 14 odst. 7 SŘ).⁸⁸ To sice bude znamenat zjednodušený průběh správního řízení, neboť námitky podjatosti nebude nutné vyřizovat věcně (postačí formální zamítnutí námitek), ale Josef Vedral k tomu jedním dechem dodává, že z hlediska soudního přezkumu tato nová úprava žádnou změnu nepřinese. Důvodem je skutečnost, že soudy budou muset v této věci respektovat judikaturu Ústavního soudu a nadále tak posuzovat podjatost úředních osob v rámci přezkumu zákonnosti (a ústavnosti) rozhodnutí. Pokud žalobce podjatost namítne a soud shledá takovou námitku důvodnou, nezbude mu nic jiného, než takové rozhodnutí zrušit a vrátit věc zpět správním orgánům k novému projednání.

Závěry, které ve svém článku formuloval Josef Vedral, vychází z premisy, že nová úprava ustanovení § 14 odst. 2 SŘ není zbytečným ustanovením, které pouze přejímá závěry judikatury Nejvyššího správního soudu. Osobně se však domnívám, že v případě zákona č. 176/2018 Sb. zákonodárce při formulování nového ustanovení § 14 odst. 2 SŘ nepostupoval příliš konstruktivně, a výsledkem je proto „pouhé“ potvrzení závěrů judikatury v právním předpise.

⁸⁶ Viz Důvodová zpráva k návrhu Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů..., s. 4.

⁸⁷ VEDRAL, Josef. Řešení tzv. systémové podjatosti?. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, HEJČ David (ed) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 337 – 344.

⁸⁸ Citované ustanovení § 14 odst. 7 SŘ považují někteří autoři z ústavněprávního hlediska za velmi sporné, neboť může zasahovat do práva na spravedlivý proces. Podrobněji například SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 89.

Zároveň také nesouhlasím s názorem Josefa Vedrala, který dospěl k tomu, že by bylo možné námitky systémové podjatosti pouze formálně zamítnout za situace, kdy by účastník řízení uváděl kromě vztahu k územnímu samosprávnému celku také další skutečnosti podporující možnou existenci tohoto druhu podjatosti. Domnívám se totiž, že se takovou námitkou bude muset správní orgán zabývat i přes současné znění ustanovení § 14 odst. 2 SŘ. K tomu lze ještě dodat, že ačkoliv patrně nebylo původním úmyslem zákonodárce pouze potvrzovat závěry judikatury, nejednalo by se o nijak výjimečný případ, neboť v právním řádu existuje celá řada ustanovení, kterými byly do legislativy zapracovány judikatorní závěry. V tomto ohledu lze odkázat například na „nový“ občanský zákoník, který takových ustanovení obsahuje hned několik.⁸⁹

6.3 Nový stavební zákon?

Nejnovější „pokus“ o dílčí řešení problému systémové podjatosti nalezneme v původním návrhu nového stavebního zákona⁹⁰, který byl Ministerstvem pro místní rozvoj předložen do mezirezortního připomínkového řízení dne 25. listopadu 2019. Tento poměrně ambiciózní návrh z pera renomované advokátní kanceláře se však setkal se silným odporem mnoha připomínkových míst a zájmových organizací (o nejvýznamnější odpor se postaral především Svaz měst a obcí České republiky⁹¹). Některá připomínková místa společně s jednotlivci z řad odborné veřejnosti (jmenovitě například Petr Svoboda⁹²) kritizovali kromě obsahu návrhu nového stavebního zákona také způsob, jakým návrh tohoto právního předpisu vznikl.

Předmětem kritiky byla především skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj rezignovalo na svou legislativní úlohu a nechalo si návrh zákona předložit Hospodářskou komorou České republiky, která jej zadala k vypracování advokátní kanceláři. Kritici způsobu přípravy návrhu v tomto postupu viděli určitou „privatizaci“ stavebního práva, z čehož měl vzejít předpis výhodný především pro stavebníky, respektive developery.

Rozsáhlé kontroverze kolem návrhu nového stavebního zákona však nejsou předmětem této práce, a proto se omezím pouze na konstatování, že původní kritizovaný návrh tohoto právního předpisu nabízel na první pohled účinné řešení systémové podjatosti v oblasti stavebního práva. Návrh totiž počítal s kompletním oddělením stavební agendy od územních

⁸⁹ Srov. například ustanovení § 1100 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném a účinném znění. „Nový“ občanský zákoník ovšem také obsahuje celou řadu ustanovení, které jdou proti závěrům judikatury, jež byly formulovány do roku 2012.

⁹⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. Návrh stavebního zákona (verze do připomínkového řízení) [online]. apps.odok.cz, 25. listopadu 2019. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNB9J3PLM>>.

⁹¹ Ministerstvo pro místní rozvoj. Ministryně pro místní rozvoj se dohodla s obcemi. Stavební zákon se stahovat nebude!, tisková zpráva [online]. mmr.cz, 13. ledna 2020. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/ministryne-pro-mistni-rozvoj-se-dohodla-s-obcemi>>.

⁹² SVOBODA, Petr. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*, 2020, č. 3, s. 98.

samosprávných celků a vytvořením zcela samostatné soustavy státní stavební správy. Silný odpor obcí, které si chtěly na svých úřadech udržet stavební agendu, však nakonec slavil úspěch. Z původní kompletně oddělené stavební správy se proto stal jakýsi hybridní model⁹³, kdy na úrovni krajů původní oddělený model zůstává, ale na úrovni obcí bude vše fungovat jako doposud, tj. stavební úřady budou nadále fungovat v rámci obecních úřadů.

Přepracovaný návrh stavebního zákona, který Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo Legislativní radě vlády, se tedy významně odchýlil od návrhu původního a přirozeně také od věcného záměru tohoto zákona. Autoři věcného záměru a původní verze stavebního zákona provedenou změnu návrhu veřejně kritizovali⁹⁴, ale Ministerstvo pro místní rozvoj již na tuto kritiku nereagovalo a předložilo ke schválení upravenou verzi z 28. května 2020, kterou vláda dne 24. srpna 2020 schválila.

V Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR však došlo k dalšímu „veletoči“, který do legislativního procesu vrátil původní verzi stavebního zákona, jež počítala se samostatnou státní správou v oblasti stavebního práva. O tuto změnu se postaral Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny, který původní verzi zákona „oživil“ komplexním pozměňovacím návrhem. Nejbližší měsíce proto ukáží, zda se zákonodárcům podaří schválit stavební zákon v současné podobě, která by mohla znamenat významný legislativní posun nejen v oblasti stavebního práva, ale také co se týče institutu systémové podjatosti.

⁹³ Ministerstvo pro místní rozvoj. Návrh stavebního zákona (verze pro jednání vlády nebo LRV) [online]. apps.odok.cz, 28. května 2020. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>>.

⁹⁴ Upravený návrh kritizovala ve své tiskové zprávě Hospodářská komora České republiky (srov. Hospodářská komora České republiky. Nekoncepční změny v rekodifikaci jsou začátkem konce skutečné změny stavebního práva v ČR, varuje Hospodářská komora, tisková zpráva [online]. komora.cz, 7. února 2020. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <https://www.komora.cz/press_release/nekoncepci-zmeny-v-rekodifikaci-jsou-zacatkem-konce-skutecne-zmeny-stavebniho-prava-v-cr-varuje-hospodarska-komora/>). Kritizovali jej i jednotliví autoři původní verze, jako například Pavel Černý a Jiří Nezhyba z advokátní kanceláře Frank Bold (srov. ČERNÝ, Pavel, NEZHYBA, Jiří. Upravená koncepce stavebního zákona přinese to, co všichni nechtěli: zmatek a prodloužení lhůt [online]. fbadvokati.cz, 13. února 2020 [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/3393-upravena-koncepce-stavebniho-zakona-prinese-to-co-vsichni-nechteli-zmatek-a-prodlouzeni-lhut>>).

7 Investiční záměr Šantovka Tower

7.1 Ohlášení projektu

Stavební záměr výškové obytné budovy s názvem Šantovka Tower (dále též „ŠTW“) zveřejnil jeho investor v prosinci 2012.⁹⁵ Záměr je však „pouhou“ součástí mnohem většího developerského projektu multifunkčního centra, který se skládá z obytných budov a (již dokončeného) obchodního centra s názvem Galerie Šantovka, jež je v provozu od podzimu roku 2013. Počátky celého investičního záměru lze ovšem vysledovat mnohem dál do minulosti, a to konkrétně zhruba do poloviny první dekády nového milénia, kdy investor budoucího projektu Šantovka získal areál bývalé potravinářské továrny MILO, který představoval zhruba 11 hektarový brownfield.

Dalším důležitým milníkem je poté léto roku 2008, během něhož se tehdejší rada města Olomouce poprvé seznámila s předmětným developerským záměrem a následně ve vztahu k němu vydala souhlasné stanovisko⁹⁶, na nějž lze nahlížet jako na určité vyjádření podpory plánům investora. Podotýkám, že toto stanovisko nemělo žádnou právní závaznost. Zcela jiná situace však nastala přibližně o 2 roky později, neboť zástupci města Olomouce v té době přistoupili k uzavření smlouvy o spolupráci s investorem.⁹⁷ V tomto případě se již jednalo o závazný právní dokument, který se později ukázal být velmi důležitým, neboť právě z této smlouvy dovozuje investor současnou povinnost města Olomouce podporovat záměr ŠTW. Vzhledem k této skutečnosti se předmětné smlouvě blíže věnuji v další kapitole této práce.

7.2 Protesty obyvatel

Investiční stavební záměr Šantovka Tower vzbudil záhy po svém představení rozporuplné reakce, a to nejen mezi olomouckou veřejností. Ve veřejném prostoru se proto již v průběhu roku 2013 začaly ozývat nespokojené hlasy laiků i odborníků, kteří navrženou výškovou budovu v blízkosti historického centra Olomouce odmítali. Protestní hlasy nabyly na intenzitě zejména

⁹⁵ O záměru investora včetně zveřejnění tehdejších vizualizací budovy Šantovka Tower informoval například Olomoucký deník (srov. KOLESÁROVÁ, Veronika. Na Šantovce má vyrůst tento "mrakodrap". Jak se vám líbí? [online]. olomoucky.denik.cz, 11. prosince 2012 [cit. 9. února 2021]. Dostupné na <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/na-santovce-ma-vyrust-tento-markodrap-co-na-nej-rikate-20121211.html>).

⁹⁶ Viz Usnesení z 52. schůze Rady města Olomouce, konané dne 5. 8. 2008 [online]. [cit. 9. února 2020]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/12_/12010/052-rmo-20080805-usneseni.cs.pdf>, s. 25-26.

⁹⁷ Smlouva o spolupráci v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách ze dne 6. října 2010, kterou uzavřelo Statutární město Olomouc na straně jedné a společnost SMC Development a. s. na straně druhé.

poté, co záměr poprvé obdržel kladné závazné stanovisko⁹⁸ místně příslušného orgánu památkové péče. K tomu došlo na začátku října 2013 a ještě tentýž měsíc proběhla první veřejná manifestace proti záměru s názvem „*Občané proti Šantovka Tower*“. Ke konci roku 2013 poté iniciátoři protestu předali olomouckým zastupitelům⁹⁹ tzv. Olomouckou výzvu, v níž shrnuli své argumenty, proč podle nich nelze se záměrem Šantovka Tower souhlasit.

Rok 2014 rozhodně nebyl z pohledu investora záměru ŠTW úspěšný, neboť již zkraje tohoto roku přistoupil Krajský úřad Olomouckého kraje ke zrušení kladného závazného stanoviska podřízeného orgánu památkové péče. V druhé polovině roku ovšem přišla událost, která měla potenciál zcela zhatit plány investora na výstavbu výškové budovy Šantovka Tower. Touto událostí bylo přijetí nového územního plánu města Olomouce, k němuž došlo dne 15. září 2014.¹⁰⁰ Nový územní plán totiž pro území, do něhož plánoval investor svou výškovou budovu umístit, stanovil výškový regulativ, který nedovoloval umístění stavby přesahující výšku 23 metrů.

Předmětný regulativ ovšem nebyl iniciativou Statutárního města Olomouce, neboť to pouze reagovalo na stanovisko Ministerstva kultury jako dotčeného orgánu v procesu pořizování územního plánu. Ministerstvo kultury svůj požadavek na výškovou regulaci území formulovalo za účelem ochrany Městské památkové rezervace Olomouc¹⁰¹ a pořizovatel územního plánu se s ním proto přímo dohodl na vypuštění výškové dominanty z dotčeného území (plocha 03/056P). Na přijetí nového územního plánu reagoval investor ŠTW žalobou, kterou podal k místně příslušnému soudu, tj. k olomoucké pobočce Krajského soudu v Ostravě. Investor v žalobě požadoval zrušení několika částí nového územního plánu města Olomouce, včetně zrušení předmětného výškového regulativu, který bránil výstavbě budovy ŠTW.

7.3 Zrušení části územního plánu

Pokud rok 2014 znamenal z pohledu investora Šantovky Tower nevalné vyhlídky, pak by se dal následující rok 2015 označit za jistý obrat ve vývoji, neboť právě v tomto roce došlo ke zrušení předmětného výškového regulativu příslušným krajským soudem. Investorovi se tím znovu otevřela cesta k realizaci plánované stavby a nic na tom nezměnila ani následná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Po zrušení části územního plánu soudem někteří (včetně

⁹⁸ Zmíněné stanovisko v této kapitole záměrně necituji, neboť je společně s dalšími klíčovými správními akty rozebráno v samostatné kapitole, která se věnuje povolovacímu procesu stavebního záměru Šantovka Tower.

⁹⁹ Na 24. zasedání Zastupitelstva města Olomouce (srov. Zápis ze Zasedání zastupitelstva města Olomouce, konané dne 16. prosince 2013 [online]. [cit. 9. února 2020]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/13_/13681/024-zmo-20131216-zapis.cs.pdf>).

¹⁰⁰ Jednalo se o opatření obecné povahy č. 1/2014.

¹⁰¹ V případě Městské památkové rezervace Olomouc se jedná o druhý nejhodnotnější a nejzachovalejší urbanistický soubor historických staveb v České republice (po Městské památkové rezervaci Praha).

samotného krajského soudu¹⁰²) očekávali, že Statutární město Olomouc na provedenou deregulaci území zareaguje opětovným prostorovým uspořádáním plochy 03/056P, do níž byl záměr Šantovka Tower navržen. K takovému kroku se však zástupci města Olomouce již nikdy neodhodlali.

Opětovnou prostorovou regulaci mohlo město Olomouc zavést pouze změnou územního plánu, což je způsob, který obvykle není dostatečně pružný a rychlý, neboť pořízení a schválení takové změny zabere většinou několik měsíců či dokonce let. Město ovšem mohlo využít institutu stavební uzávěry, kterým by dotčené území „zakonzervovalo“ do doby přijetí potřebné změny územního plánu. Zástupci města sice nechali formálně rozběhnout oba uvedené procesy, tj. jak proces přijetí stavební uzávěry, tak proces změny Územního plánu města Olomouce (pod označením „Změna č. II“), ale následně již nevyvinuli dostatečnou aktivitu k tomu, aby některý z rozběhlých procesů řádně dokončili. V průběhu následujících více než 4 let (od doručení rozsudku krajského soudu do vydání územního rozhodnutí pro záměr ŠTW) proto město Olomouc nevyužilo žádný ze zmíněných územně-plánovacích institutů a ponechalo tak předmětnou plochu bez jakékoliv výškové regulace.

7.4 Územní rozhodnutí a žaloba veřejné ochránkyně práv

Investor proto mohl v roce 2018 získat nové (v pořadí již čtvrté) závazné stanovisko příslušného orgánu památkové péče a následně téměř přesně o rok později i územní rozhodnutí pro svůj záměr souhrnně označený jako Šantovka Tower. Statutární město Olomouc sice v průběhu územního řízení o umístění záměru podalo jednu námitku, ve které vyjádřilo nesouhlas se záměrem z důvodu tvrzeného rozporu s cíli a úkoly územního plánování (v souvislosti s tehdy projednávanou Změnou územního plánu č. II, k níž ovšem nedošlo), ale po vydání územního rozhodnutí již odmítlo podat odvolání. Odvolání nepodal ani nikdo ze zbylých účastníků řízení a územní rozhodnutí proto nabylo právní moci. Několik subjektů, mezi nimiž se například objevil i Národní památkový ústav, později podalo podněty na zahájení přezkumného řízení územního rozhodnutí, jímž příslušný stavební úřad umístil záměr ŠTW. Nadřízený krajský úřad ovšem na základě podnětů nenabyl pochybnosti o zákonnosti předmětného územního rozhodnutí a přezkumné řízení proto nezahájil.

V druhé polovině roku 2019 se tedy zdálo, že investorovi již stačí získat „pouze“ stavební povolení a následně již bude moci přikročit k realizaci stavby výškové budovy Šantovka Tower. V té době se však kauzou začíná intenzivněji zabývat Veřejný ochránce práv, respektive

¹⁰² Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci při vědomí dopadů svého rozsudku posunul účinnost zrušení části Územního plánu města Olomouc na poslední den roku 2015, aby tím olomoucké samosprávě poskytl dostatek času na přijetí změny územního plánu (viz s. 40 rozsudku ze dne 25. února 2015, č. j. 79 A 6/2014–193).

konkrétně tehdejší veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová. Ta se záměru Šantovka Tower do určité míry věnovala již zhruba v polovině roku 2018, kdy se na ni poprvé obrátil spolek Za krásnou Olomouc, který byl v kauze od počátku jedním z hlavních kritiků záměru. Tentýž spolek podal na začátku září 2019 další podnět, v němž ombudsmance navrhoval, aby zvažila podání žaloby ve veřejném zájmu. S ohledem na okolnosti případu totiž byla žaloba ve veřejném zájmu posledním právním nástrojem, kterým se ještě dalo územní rozhodnutí o umístění záměru ŠTW zvrátit.

Veřejná ochránkyně práv tehdy pečlivě vyhodnotila veškeré podklady, které obdržela od stěžovatele (spolku Za krásnou Olomouc), a taktéž všechny informace, které se ke kauze vztahovaly a byly veřejně dostupné. Po vyhodnocení věci se ochránkyně rozhodla žalobu ve veřejném zájmu podat, přičemž k samotnému podání žaloby došlo v první polovině února 2020. V rámci podané žaloby požádala ombudsmanka také o přiznání odkladného účinku a Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci její žádosti o měsíc později vyhověl. V důsledku přiznaného odkladného účinku nyní investor nemůže požádat o vydání stavebního povolení, neboť ve věci samé doposud nebylo rozhodnuto.

8 „Spolupráce“ investora a samosprávy města Olomouce

Spolupráce mezi investorem projektu Šantovka Tower a Statutárním městem Olomouc přetrvala řadu let, přičemž během této doby došlo v důsledku komunálních voleb k trojnásobné obměně vedení města a v křesle primátora se vystřídal tři různých politických subjektů. Domnívám se, že tato skutečnost dokládá pevnost závazku mezi investorem a městem, k němuž investor směřoval přinejmenším již od roku 2008, kdy zástupcům města poprvé představil svůj projekt revitalizace bývalého závodu MILO. Ke vzniku závazku ovšem došlo až o dva roky později, a to přesně dne 6. října 2010, kdy byla uzavřena Smlouva o spolupráci v oblasti infrastruktury a budoucích smlouvách mezi městem a investorem (dále jen „smlouva o spolupráci“).

Plánovací smlouvy, smlouvy o spolupráci, memoranda a další nepojmenované závazky, které vznikají mezi samosprávou a podnikatelskými subjekty (investory) nejsou v českém právu žádnou novinkou. Několik měst a obcí pro tyto účely dokonce nastavuje obecná pravidla – zásady či principy pro spolupráci s investory.¹⁰³ Činí tak zejména z důvodu absence obecné právní regulace vztahu developer – město, neboť zákon, který by tento vztah upravoval, prozatím chybí, což v budoucnu může změnit především nový stavební zákon. Ministerstvo pro místní rozvoj se pokusilo na současný stav reagovat vypracováním materiálu s názvem *„Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory“*, v němž obcím na 50 stránkách poskytlo řadu teoretických i praktických informací k problematice.¹⁰⁴ Ministerstvo však již v úvodní části citovaného materiálu obce upozorňuje, že *„uzavírání těchto smluv nesmí být v rozporu se zákonem ani se zájmy obyvatel a musí být vždy maximálně transparentní. Nejedná se o výměnný obchod typu něco za něco, ale o nastavení jasných a kvalitních pravidel, za kterých je možné v obci realizovat potřebnou výstavbu neobrožující zájmy obce a jejích obyvatel.“*

8.1 Smlouva o spolupráci

Nyní však již zpět do roku 2010, kdy investor budoucího záměru ŠTW uzavíral smlouvu s městem Olomouc. Tehdy ještě patrně žádné město nemělo nastavená obecná pravidla pro spolupráci s investory, a proto muselo město Olomouc vyhodnotit nabídku investora tzv. ad hoc. Návrh předmětné smlouvy o spolupráci vypracovával právní zástupce investora v době, kdy

¹⁰³ Dobrým příkladem je třeba Statutární město Jihlava, jehož Zásady pro spolupráci s investory jsou obsaženy na webu města (srov. Statutární město Jihlava. Zásady pro spolupráci s investory. Praktický argumentář [online]. jihlava.cz, listopad 2020. [cit. 11. února 2021]. Dostupné na <https://www.jihlava.cz/assets/File.ashx?id_org=5967&id_dokumenty=542997>).

¹⁰⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj. Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory [online]. obcepro.cz, září 2019. [cit. 11. února 2021]. Dostupné na <<https://www.obcepro.cz/data/MMR-obce-investori-web.pdf>>.

stavební projekt výškové obytné budovy s názvem Šantovka Tower buď ještě neexistoval, nebo se nacházel pouze v nezveřejněných plánech investora. Ani smlouva o spolupráci se proto o záměru ŠTW výslovně nezmiňuje. V popisu projektu investor (pod označením „Projekt SMC“) popisuje pouze výstavbu „multifunkčního centra, jehož první fáze zahrnuje obchodní a zábavní centrum Galerie Šantovka a související infrastrukturu.“¹⁰⁵ Projekt Šantovka Tower je však možné zahrnout pod souhrnný pojem multifunkční centrum, neboť i sama smlouva o spolupráci hovoří o plánovaném vzniku části residenční (výstavba bytů) a také části administrativní.

Obsah smlouvy o spolupráci se poté věnuje zejména výstavbě infrastruktury, kterou investor nezbytně potřeboval pro realizaci svých plánů. Na vybudování infrastruktury se mělo město Olomouc podílet společně s investorem, a proto smlouva řeší též vlastnická a jiná věcná práva k pozemkům a také finanční vyrovnání mezi stranami smlouvy. Z pohledu dalšího vývoje vztahu mezi stranami smlouvy a rovněž z pohledu pozdějšího namítání existence systémové podjatosti jsou nejdůležitějšími články smlouvy čl. VI, který upravuje závazky stran, a dále navazující čl. VII, který řeší případné odškodnění pro případ porušení smluvních povinností.¹⁰⁶ Smlouva o spolupráci byla uzavřena před přijetím nového občanského zákoníku, a proto se řídila tehdy platným zákoníkem obchodním.¹⁰⁷ Kromě této smlouvy o spolupráci uzavřely strany také smlouvu plánovací, kterou investor v souladu se stavebním zákonem¹⁰⁸ využil pro účely územního řízení o umístění infrastruktury.

Po dokončení kontraktačního procesu se zdálo, že je investice se souhrnným názvem multifunkční centrum Šantovka (či případně dokonce čtvrť Šantovka) kvalitně pojištěna proti případným změnám ve vedení města, s nimiž by mohla být spojena i změna náhledu samosprávy na záměr investora. Investorovi se navíc v prvních letech po uzavření smlouvy o spolupráci podařilo dokončit první část projektu – obchodní centrum s názvem Galerie Šantovka. Nedlouho po otevření obchodního centra se však vztah investora a samosprávy výrazně proměnil k horšímu. Statutární město Olomouc totiž připravilo a následně i schválilo nový územní plán, který ve své původní podobě představoval de facto pomyslnou stopku pro záměr Šantovka Tower.

8.2 Spory kolem nového územního plánu

Jak jsem již uvedl v předchozí kapitole, opatření obecné povahy č. 1/2014 stanovilo v předmětném území poblíž levého břehu Mlýnského potoka výškový regulativ, který

¹⁰⁵ Viz bod (C) preambule smlouvy o spolupráci.

¹⁰⁶ Konkrétní ustanovení smlouvy, která jsou důležitá pro posouzení existence systémové podjatosti, rozebírá podkapitola 10.2 o žalobní námitce ohrožení veřejného zájmu na nestranném rozhodování státní správy.

¹⁰⁷ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění ke dni 31. prosince 2013.

¹⁰⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném a účinném znění.

neumožňoval umístit jakoukoliv stavbu o výšce přesahující 23 metrů. Z odůvodnění Územního plánu města Olomouce je ovšem zřejmé, že se tento výškový regulativ dostal do územního plánu až v průběhu pořizovacího procesu, a to na základě požadavku Ministerstva kultury.¹⁰⁹ Ministerstvo kultury tehdy ve svém stanovisku k návrhu Územního plánu města Olomouce například uvedlo, že „je toho názoru, že případná realizace výškové dominanty může „zavedenou“, velmi pěknou a hodnotnou, po staletí utvářenou vedutu města, patřící mezi výrazné kulturní prvky města, výrazně poškodit.“ Ministerstvo kultury dále konstatovalo, že „veduta je památkově chráněná, její silueta je z hlediska stavebních aktivit neměnná a veškeré novodobé zásahy do ní jsou z hlediska zájmu státní památkové péče nežádoucí, neboť by se dostaly do rozporu jak s Výnosem o prohlášení, tak i s podmínkami OP MPR.“¹¹⁰

Pořizovatel územního plánu byl nucen požadavky dotčeného orgánu památkové péče (Ministerstva kultury) respektovat, a proto se již na jednání dne 12. listopadu 2012 obě strany dohodly na vypuštění výškové dominanty z předmětného území a dále na nastavení výškového regulativu. Dne 15. září 2014 Zastupitelstvo města Olomouce schválilo nový územní plán, který významně narušil vztahy mezi samosprávou města a investorem záměru ŠTW. Investor dal svou nelibost najevo již během schvalování územního plánu, když jeho zástupce vystoupil přímo na zasedání zastupitelstva, kde uvedl: „Od začátku je nový územní plán nesrozumitelný, složitý a vytváří prostor pro lidovou tvořivost úředníků, s čímž zásadně nesouhlasíme.“ Investor tehdy zástupcům města pohrozil také žalobou, a to přesto, že tehdejší primátor už při schvalování územního plánu avizoval jeho brzké změny.¹¹¹

S podáním žaloby investor příliš neotálel, a proto již dne 25. února 2015 došlo ke zrušení části Územního plánu města Olomouce soudem, a to konkrétně přesně té části, která stanovila výškový regulativ v ploše 03/056P, tj. území pro záměr Šantovka Tower. Po zrušení předmětné části územního plánu byli zástupci města Olomouce vystaveni poměrně složité volbě. Vybírali si totiž mezi tím, zda dotčené území opětovně prostorově zregulovat, čímž by se mohli vystavit nejen další žalobě na zrušení části územního plánu, ale následně též případné žalobě na náhradu škody, nebo zda toto území ponechat deregulované a plně tak dostát svým závazkům ze smlouvy o spolupráci s investorem. Samosprávní zástupci nakonec zvolili cestu ponechání deregulace, a to

¹⁰⁹ Viz Statutární město Olomouc. Odůvodnění Územního plánu Olomouc [online]. olomouc.eu. [cit. 13. února 2021]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16_16263/3_oduvodneni.cs.pdf>, část C, bod 2.1.23.

¹¹⁰ Viz Statutární město Olomouc. Příloha Odůvodnění Územního plánu Olomouc [online]. olomouc.eu. [cit. 13. února 2021]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16_16263/5_priloha_oduvodneni.cs.pdf>, část K, bod 2.3.12.

¹¹¹ O uvedených skutečnostech informoval Olomoucký deník v dalším článku Veroniky Kolesárové (srov. KOLESÁROVÁ, Veronika. Olomouc má územní plán bez mrakodrapů. Investor Šantovky protestuje [online]. olomoucky.denik.cz, 15. září 2014 [cit. 13. února 2021]. Dostupné na <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/olomouc-zastupitelstvo-novy-uzemni-plan2014.html>).

přesto, že opětovnou regulaci předpokládal jak Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci¹¹², tak následně (v rozhodnutí o kasační stížnosti) i Nejvyšší správní soud.¹¹³

Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu je sice patrné, že město Olomouc již v první polovině roku formálně zahájilo proces změny územního plánu (již zmiňovaná Změna č. II), tento proces však nebyl nikdy dokončen. Obdobný postup zvolila Rada města Olomouce v případě procesu vydání stavební uzávěry, kterou (jako možnost řešení tehdejší situace) Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. září 2015 rovněž nastínil.¹¹⁴ Vztah investora záměru ŠTW a samosprávy města Olomouce byl ovšem nadále napjatý, neboť po schválení územního plánu (v původním znění) už si patrně investor nebyl jistý tím, že město dodrží své závazky ze smlouvy o spolupráci z roku 2010.

Investor proto koncem roku 2016 požádal svého právního zástupce o vypracování právní analýzy, v níž mu položil dotazy, které směřovaly zejména na skutečnost, zda nadále přetrvávají závazky města ze smlouvy o spolupráci, a dále také na to, zda město již nějakým způsobem v minulosti smlouvu porušilo a jaké případné sankce může investor vůči městu v souvislosti s porušením smluvních povinností uplatnit. Právní zástupce investora ve své analýze odpověděl na všechny výše uvedené otázky kladně, tj. že závazky ze smlouvy nadále trvají, že město již některé smluvní povinnosti porušilo (zejména přijetím územního plánu ze dne 15. září 2014), a dále že investor po městu může požadovat náhradu škody vzniklé v souvislosti s porušením smluvních povinností.

Zástupce investora vypracoval předmětnou analýzu dne 13. prosince 2016 a investor s ní hned následující den seznámil náměstka primátora města Olomouce.¹¹⁵ Na tento krok investora reagovalo město Olomouc tím, že si právní analýzu zástupce investora nechalo vyhodnotit u jiné advokátní kanceláře.¹¹⁶ Tato olomoucká advokátní kancelář se věnovala především otázce platnosti smlouvy o spolupráci a v návaznosti na to též otázce možného úspěchu města v případě podání žaloby na náhradu škody za zmařenou investici. Statutární město Olomouc však nedostalo jednoznačnou odpověď na to, jaké jsou jeho šance v případném soudním sporu, neboť olomoucká advokátní kancelář dospěla v této otázce k závěru, že s ohledem na omezené vstupní podklady a neexistenci dostatečné opory v tehdy známé judikatuře nelze výsledek možného sporu o náhradu škody odhadnout.

¹¹² Viz poslední odstavce na s. 40 rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. února 2015, č. j. 79 A 6/2014–193.

¹¹³ Viz body [75] a [76] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2015, č. j. 4 As 81/2015–120.

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ Písemnost byla evidována pod č. j. SMOL/282569/2016/OKP.

¹¹⁶ Analýzu pro Statutární město Olomouc vypracovala dne 10. května 2017 advokátní kancelář Konečný s.r.o.

Advokát, který předmětnou právní analýzu pro město Olomouc vypracoval, se poté k věci několikrát vyjadřoval i na zasedáních městského zastupitelstva. Na těchto zasedáních zmíněný advokát víceméně opakoval závěry ze své analýzy, tj. zejména nemožnost předvídání případného soudního rozhodnutí ve věci náhrady škody. Ze zápisu 20. zasedání Zastupitelstva města Olomouce lze poté vyčíst následující vyjádření výše zmíněného advokáta¹¹⁷: „*Asi bychom se museli bránit neplatností této části smlouvy, protože v opačném případě by nezbylo, než se smlouvy držet a v případě porušení nést sankce, které jsou ve smlouvě velmi obecně sjednány, zejména náhrady škod, ušlých zisků apod., které by mohly být skutečně vysoké.*“ Z citovaného vyjádření je zřejmé, že zástupci města Olomouc neobdrželi od zmíněné advokátní kanceláře příznivé informace. Lze proto předpokládat, že tato skutečnost mohla mít významný vliv na nepřijetí připravované změny územního plánu a zřejmě rovněž i na nepřijetí stavební uzávěry.

8.3 Nátlak investora na zástupce města

Neméně významný je také poslední krok investora ve vztahu k městu Olomouc, k němuž se uchýlil v době, kdy už ve věci Šantovka Tower probíhalo územní řízení. Jde přitom o jednání, které je velice důležité i pro posouzení existence rizika systémové podjatosti, neboť se jedná o dopis, který investor adresoval nejen zástupcům samosprávy, ale též tajemníkovi Magistrátu města Olomouce, tj. osobě, která stojí v čele orgánu státní správy (v přenesené působnosti). Dopis ze dne 13. září 2018 nazval investor jako Výzvu k poskytnutí součinnosti dle smlouvy o spolupráci ze dne 6. října 2010. V dopise samotném pak zdůraznil tři konkrétní povinnosti, které městu ze smlouvy vyplývají. Jednalo se o tyto závazky:

- závazek neučinit žádný krok, který by nepříznivě ovlivnil právní či faktickou možnost investora realizovat a provozovat projekt Šantovka [čl. 6.1(c) smlouvy o spolupráci]
- závazek chránit investora před vznikem škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoli závazku města [čl. 7.2(a) smlouvy o spolupráci]
- a závazek poskytnout investorovi součinnost v případě vzniku nebo hrozby vzniku jakéhokoli škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoli závazku města [čl. 7.2(b) smlouvy o spolupráci].

V návaznosti na uvedené závazky vyzval investor město Olomouc k tomu, aby s ním předem (alespoň 10 pracovních dnů) konzultovalo jakýkoliv krok, který jako účastník územního řízení o umístění stavby Šantovka Tower hodlá učinit. Zbýlá část dopisu se poté věnuje

¹¹⁷ Srov. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Olomouce, konané dne 4. června 2018 [online]. [cit. 26. listopadu 2020]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/22_22075/020-zmo-20180604-zapis.cs.pdf>), s. 40.

konkrétnímu radnímu města Olomouce, který v minulosti aktivně vystupoval proti záměru ŠTW. Investor proto požadoval, aby byl tento konkrétní radní (z důvodu podjatosti) vyloučen z rozhodování města ve vztahu k záměru investora. Investor poté závěrem svého dopisu sdělil, že doufá v takový postup města v probíhajícím územním řízení, který nijak nepoškodí jeho projekt Šantovka Tower.

Na základě výše popsaného vývoje vztahu mezi investorem a městem Olomouc lze tedy shrnout, že se původní partnerský vztah v oblasti výstavby multifunkčního centra Šantovka a související infrastruktury v průběhu let výrazně zhoršil. Za určitý obrat ve vývoji předmětného vztahu považují především přijetí nového územního plánu města Olomouce, proti němuž se musel investor bránit žalobou. K územnímu plánu je však nutné poznamenat, že výšková regulace, která jím byla v dotčeném území stanovena, nepocházela „z dílny“ města, neboť její zavedení požadoval dotčený orgán – Ministerstvo kultury. Přesto se však přijetím územního plánu vztah investora k zástupcům města změnil a jeho pozdější jednání vůči městu se tak již nedá nazvat rozvíjením předchozí spolupráce, ale spíše nátlakem pod hrozbou vymáhání vysokých finančních kompenzací. Není proto překvapením, že se tehdejší zástupci města Olomouc nakonec rozhodli neklást investorovi do cesty žádné překážky, a to ať už dočasné (stavební uzávěru), nebo relativně trvalé (změnu územního plánu, která by opětovně zavedla do dotčeného území výškovou regulaci).

9 Umístění stavby Šantovka Tower

Cesta k vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pod souhrnným názvem Šantovka Tower rozhodně nebyla krátká a přímočará. O problémech investora se získáním územního rozhodnutí svědčí zejména fakt, že místně příslušný orgán památkové péče vydal v průběhu zhruba 5 let celkem 4 závazná stanoviska. Až po vydání čtvrtého ze (souhlasných) stanovisek se investorovi podařilo získat rozhodnutí o umístění stavby. K tomu je však třeba podotknout, že investorovi v tomto směru poněkud „přišla vhod“ i změna právní úpravy závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2018.¹¹⁸

9.1 Počátek (první závazné stanovisko památkové péče)

Vratme se však na začátek povolovacích procesů, tj. do března 2013, kdy investor záměru ŠTW poprvé požádal Magistrát města Olomouce, odbor stavební, oddělení památkové péče, o vydání závazného stanoviska podle ustanovení § 14 odst. 3 zákona o památkové péči.¹¹⁹ Stanovisko orgánu památkové péče bylo ze zákona nutné, neboť záměr ŠTW je situován do ochranného pásma Městské památkové rezervace Olomouc (dále také jen „MPR“). Příslušný orgán památkové péče tedy předložený záměr posoudil a dne 3. října 2013¹²⁰ vydal závazné stanovisko, v němž konstatoval, že je záměr Šantovka Tower z hlediska zájmů státní památkové péče přípustný.

Závěr orgánu státní památkové péče se však dostal do přímého rozporu se závěry odborné organizace státní památkové péče – Národního památkového ústavu (dále též jen „NPÚ“), územního odborného pracoviště v Olomouci. NPÚ totiž na rozdíl od olomouckého magistrátu konstatoval, že v případě realizace záměru Šantovka Tower dojde k poškození historického jádra města Olomouce. Podle NPÚ by nová výšková budova umístěná do ochranného pásma MPR zcela změnila panorama historického jádra města, a proto je v příkrém rozporu se zájmy státní památkové péče. Se závěry NPÚ přirozeně nesouhlasil investor, který umístění svého záměru výškové budovy považoval za mimořádně citlivé vůči zájmům památkové péče. Investor ve svém vyjádření mimo jiné akcentoval skutečnost, že záměr projektoval světový architekt, a proto by v případě budovy ŠTW mělo jít o architekturu mezinárodní úrovně, která bude pro město Olomouc přínosem.

¹¹⁸ Novela přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle stavebního zákona byla (společně s dalšími významnými změnami v oblasti stavebního práva) provedena zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹¹⁹ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném a účinném znění.

¹²⁰ Pod č. j. SMOL/183376/2013/OS/PP/Ka.

Orgán státní památkové péče sice v odůvodnění svého závazného stanoviska konstatoval zásah do panoramatu historické části města (MPR), a to zejména při pohledu od údolí řeky Moravy a od obce Křelov-Bruchotín, ale zmíněný zásah patrně shledal nepodstatným, neboť dospěl k tomu, že nejhodnotnější část území města Olomouce narušena nebude. Orgán státní památkové péče mimo jiné nepřesvědčil ani jednomyslný závěr Vědecké rady Generálního ředitelství NPÚ, která záměr Šantovka Tower shledala obdobně jako olomoucké územní pracoviště NPÚ nepřijatelným (se závěry Vědecké rady seznámila orgán památkové péče ředitelka NPÚ, a to dopisem ze dne 25. září 2013). Lze proto konstatovat, že zástupci NPÚ, ale též další odborná i laická veřejnost, musela být přístupem orgánu památkové péče značně znepokojena. Tento orgán totiž nerespektoval jednomyslný závěr vrcholného odborného tělesa v oblasti památkové péče, což značně snížilo přesvědčivost vydaného závazného stanoviska.

Nebylo proto překvapením, že olomoucké územní pracoviště NPÚ podalo již necelý měsíc po vydání závazného stanoviska podnět k jeho přezkumu na nadřízený Krajský úřad Olomouckého kraje. Na tehdejší podnětu je z pohledu zaměření této práce zajímavé, že olomoucké územní pracoviště NPÚ již tehdy namítalo podjatost celého příslušného orgánu památkové péče a ve smyslu ustanovení § 131 odst. 4 SŘ navrhovalo, aby krajský úřad delegoval celou věc na jiný správní úřad (konkrétně na Magistrát města Přerova).

NPÚ tak de facto namítal systémovou podjatost olomouckého magistrátu již na konci roku 2013. Nadřízený krajský úřad však námitce systémové podjatosti nepřisvědčil, neboť ji NPÚ podal až po vydání závazného stanoviska, tj. nikoliv bezodkladně poté, co se o možném důvodu pro vyloučení osob z „rozhodování“ dozvěděl. Krajský úřad proto konstatoval, že v „řízení“ před orgánem státní památkové péče žádná námitka podjatosti podána nebyla. K tomu mohu dodat pouze tolik, že i kdyby se NPÚ o podání takové námitky pokusil, nemohla by samotná námitka patrně nikdy vést k usnesení o vyloučení jakékoliv úřední osoby, neboť NPÚ není možné považovat za „účastníka“ procesu, v němž je vydáváno závazné stanovisko, a dokonce ani za „dotčený správní orgán“.¹²¹

Krajský úřad se tedy sice nemohl zabývat námitkou (systémové) podjatosti, ale i přesto dne 23. ledna 2014¹²² přistoupil ke zrušení závazného stanoviska vydaného podřízeným orgánem ochrany památkové péče. Krajský úřad totiž shledal, že podřízený orgán památkové péče vybočil ze své předchozí rozhodovací praxe, a to aniž by takový názorový posun přesvědčivě zdůvodnil. Krajský úřad ilustroval předchozí praxi orgánu památkové péče na 5 záměrech plánovaných v ochranném pásmu MPR Olomouc, k nimž tento orgán dával závazná stanoviska (během let

¹²¹ Národní památkový ústav totiž není orgánem státní právy, ale veřejným ústavem, tj. osobou odlišnou od státu (příspěvkovou organizací), které nebyl výkon státní správy svěřen. NPÚ tak působí „pouze“ jako odborná organizace, která státní správě dodává potřebná odborná vyjádření pro její rozhodovací činnost.

¹²² Rozhodnutím vydaným pod č. j. KUOK 8022/2014.

2006 – 2012). Z nich jasně vyplynulo, že orgán památkové péče shledal z hlediska zájmů státní památkové péče nepřipustným například i záměr 10 metrů vysokého reklamního poutače, nebo také záměr navýšení jedné z tribun fotbalového stadionu Sigmy Olomouc (nad 25 metrů). U 75 metrů vysokého záměru Šantovka Tower se však chtěl orgán památkové péče od své dosavadní praxe odchýlit, což krajský úřad považoval za nezákonný postup, který odporuje ústavně chráněnému principu právní jistoty (jenž je ve správním řádu vyjádřen v ustanovení § 2 odst. 4 jako tzv. zásada legitimního očekávání).

Kromě uvedeného porušení zásady legitimního očekávání vytkl krajský úřad podřízenému orgánu památkové péče také to, že je jeho stanovisko nepřezkoumatelné. Orgán památkové péče se podle krajského úřadu nevypořádal se stěžejní námitkou negativního narušení panoramatu historického centra (od údolí řeky Moravy a lokality Křelov), kterou vznesl NPÚ, a dále také nedostatečně odůvodnil některé své závěry (například když přejal názor investora, že v dotčeném území vznikne mezinárodní a kvalitní architektura). V souhrnu lze tedy konstatovat, že orgán památkové péče sice dospěl k odlišnému závěru, než formuloval NPÚ a jeho poradní orgán (Vědecká rada GŘ NPÚ), ale podle krajského úřadu své právní a odborné závěry řádně neodůvodnil, což v konečném důsledku způsobilo vytýkanou nepřezkoumatelnost závazného stanoviska.

Krajský úřad svým rozhodnutím vrátil záměr investora zpět na začátek a investor reagoval tak, že opětovně požádal (po zpětvzetí původní žádosti) o vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu památkové péče (na jaře 2014). Investor k této nové žádosti předložil lehce pozměněnou projektovou dokumentaci, přičemž změna spočívala především ve změně odstupových vzdáleností od bytových domů v ulici Šantova (obyvatelé bytových domů si totiž stěžovali na budoucí zastínění jejich obytných místností). Klíčové parametry navrhované stavby, jako je její výška a další rozměry, použité architektonické řešení, nebo také vzdálenost od hranice MPR Olomouc, se však nijak nezměnily.

9.2 Druhé závazné stanovisko orgánu památkové péče

K vydání druhého závazného stanoviska přikročil orgán památkové péče dne 12. září 2014¹²³ a opět šlo o stanovisko kladné, tj. se závěrem přípustnosti záměru z hlediska státní památkové péče. Ve stanovisku se příslušný orgán pokusil napravit pochybení, kvůli nimž jeho předchozí stanovisko zrušil nadřízený krajský úřad. Orgán památkové péče se tak například pokusil vysvětlit vytýkané odchýlení od dosavadní rozhodovací praxe, což zdůvodnil údajnou neexistencí rozhodovací praxe v případech záměrů podobných Šantovka Tower. Zjednodušeně

¹²³ Stanovisko bylo vydáno pod č. j. SMOL/193620/2014/OS/PP/Ka.

řečeno, je tedy záměr ŠTW podle orgánu památkové péče natolik výjimečný, že jej nelze porovnávat s žádným ze záměrů, které příslušný orgán dříve posuzoval.

V další části druhého závazného stanoviska se orgán památkové péče opětovně snažil vypořádat s námitkami NPÚ (zejména námitkou narušení panoramatu historického centra), přičemž nepominul zohlednit také stanovisko Vědecké rady GŘ NPÚ, která podle orgánu památkové péče neměla k dispozici věrohodné vizualizace záměru Šantovka Tower, a její vyjádření také nesplňuje základní náležitosti pro odborné vyjádření (chybí například seznam podkladů, z nichž Vědecká rada vycházela). Poté již orgán památkové péče (podobně jako v prvním závazném stanovisku) hodnotil dostupné vizualizace záměru a dálkové pohledy na panorama MPR, přičemž dospěl ke shodnému závěru, tj. že záměr celkový výraz a charakter MPR Olomouc nepříznivě neovlivní.

I v případě druhého závazného stanoviska přistoupilo územní odborné pracoviště NPÚ v Olomouci k podání podnětu nadřízenému krajskému úřadu, aby přezkoumal zákonnost vydaného stanoviska. V tomto případě však již NPÚ nenamítal podjatost úřední osoby, či případně též systémovou podjatost celého příslušného orgánu památkové péče, a proto se touto záležitostí krajský úřad ani nezabýval. Rozhodnutím ze dne 12. února 2015¹²⁴ krajský úřad zrušil i druhé závazné stanovisko orgánu památkové péče, přičemž důvody, které ho k tomu vedly, byly velmi podobné důvodům, pro něž bylo o rok dříve zrušeno stanovisko první.

Krajský úřad totiž opětovně shledal neodůvodněné vybočení orgánu památkové péče z jeho vlastní ustálené praxe a dále také opět konstatoval nepřezkoumatelnost závazného stanoviska. Krajský úřad v této souvislosti poukázal zejména na nezohlednění nových vizualizací, které do procesu tvorby stanoviska dodal NPÚ, nebo také na upřednostňování stanoviska architekta, pracujícího pro žadatele, oproti závěrům Vědecké rady GŘ NPÚ, která je vrcholným odborným orgánem pro posuzování nejsložitějších otázek památkové péče. Krajský úřad ve svém rozhodnutí podřízenému orgánu vytkl také další méně významná pochybení, jako byly například procesní nedostatky v projektové dokumentaci záměru (vadné označení pozemku, nekompletní výčet pozemků, na nichž má být stavba umístěna). Po rozhodnutí krajského úřadu se tak záměr vrátil zpět do stavu, kdy nedisponoval kladným závazným stanoviskem, přičemž v téže době musel investor řešit také nový územní plán města Olomouce, o němž již byla řeč v předchozích kapitolách této práce.

¹²⁴ Č. j. KUOK 14886/2015.

9.3 Třetí závazné stanovisko orgánu památkové péče

Po zrušení druhého souhlasného závazného stanoviska orgánu památkové péče investor nepostupoval obdobně jako dříve (zpětvzetím žádosti a její následnou úpravou), a příslušný orgán proto následně zaujímal nové stanovisko k totožné žádosti. V něm se opětovně pokusil vypořádat s vadami, které mu vytkl nadřízený krajský úřad. Argumentace orgánu památkové péče je proto do určité míry podobná té, kterou již použil v předchozích dvou stanoviscích. Příslušný orgán se však rozhodl svou argumentaci rozvést, a proto například podrobněji vysvětluje okolnosti svých předchozích případů, na nichž nadřízený krajský úřad ilustroval předchozí ustálenou praxi orgánu památkové péče. Orgán památkové péče tímto argumentoval, aby podpořil svůj závěr o tom, že neexistuje žádná rozhodovací praxe, na kterou by byl povinen navazovat. Se závěry NPÚ se orgán památkové péče ani ve svém třetím stanovisku neztotožnil (orgán památkové péče například také nesouhlasil s tím, že by na vyjádření NPÚ bylo možné pohlížet jako na znalecký posudek, a to z toho důvodu, že takové vyjádření nemá potřebné náležitosti), a proto dne 3. června 2016¹²⁵ opětovně dospěl k závěru, že záměr Šantovka Tower nemůže nepříznivě ovlivnit celkový výraz a charakter MPR Olomouc a jejího okolí. Záměr tak byl již potřetí vyhodnocen z hlediska zájmů památkové péče přípustným.

9.3.1 Nedokončený přezkum

Olomoucké územní pracoviště NPÚ stejně jako v předchozích případech příliš neotálelo s podáním podnětu na zahájení přezkumného řízení a nadřízený krajský úřad reagoval tak, že již potřetí zahájil přezkumné řízení ve věci. Neučinil tak ovšem památkový odbor, nýbrž odbor regionálního rozvoje, který řešil památkovou ochranu po reorganizaci krajského úřadu, jež proběhla od 1. ledna 2016. Tato reorganizace vyvolala ve své době poměrně bouřlivou reakci, o čemž svědčí tehdejší články v regionálních médiích.¹²⁶ Pro právní vývoj kauzy však bylo důležitější, co nastalo po zahájení přezkumného řízení ve věci. Krajský úřad totiž probíhající přezkumné řízení přerušil¹²⁷, a to z důvodu předběžné otázky, kterou vytvořil sám investor záměru ŠTW tím, že požádal o určení právního vztahu – existence ochranného pásma MPR Olomouc, respektive toho, zda pozemky určené pro umístění záměru spadají pod památkovou ochranu. Přezkumné řízení setrvalo v přerušeném stavu, neboť investor dovedl předběžnou

¹²⁵ Stanovisko má č. j. SMOL/125405/2016/OPP/Ka.

¹²⁶ O reorganizaci a událostech s ní spojených informoval například Olomoucký deník (srov. ZUNTYCH, Ondřej. Krajský úřad ve velkém přesouvá úředníky. Průsvih, protestuje opozice [online]. olomoucky.denik.cz, 30. března 2016 [cit. 21. února 2021]. Dostupné na <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/krajsky-urad-ve-velkem-presouva-uredniky-prusvih-protestuje-opozice-20160330.html>).

¹²⁷ Usnesením č. j. KUOK 109164/2016.

otázku existence ochranného pásma MPR Olomouc až před soud, který ve věci do dnešního dne nerozhodl.

9.4 Čtvrté závazné stanovisko památkové péče

Čtvrté a zároveň poslední závazné stanovisko vydal orgán památkové péče dne 14. června 2018.¹²⁸ Investor totiž nečekal, zda třetí závazné stanovisko obстоjí v (přerušném) přezkumném řízení a začátkem roku 2018 podal novou žádost o vydání závazného stanoviska. Takový postup však vzbuzuje pochybnosti o tom, zda bylo při vydání čtvrtého závazného stanoviska dodrženo ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona, neboť v období mezi vydáním třetího a čtvrtého stanoviska patrně nedošlo k podstatné změně podmínek, za nichž orgán památkové péče vydal třetí závazné stanovisko. Investor sice k žádosti o vydání čtvrtého stanoviska předložil nové vizualizace své stavby (zpracované stejným odborníkem), nicméně tyto vizualizace lze jen stěží považovat za nově zjištěné skutečnosti, či případně skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve.

K obsahu čtvrtého závazného stanoviska orgánu památkové péče lze konstatovat, že se podrobněji vypořádává především s jednotlivými dálkovými pohledy na historické panorama MPR Olomouc a dále také s pohledy zevnitř památkové rezervace na plánovanou výškovou budovu (orgán památkové péče řešil podrobněji zejména ty pohledy, jimiž ve svém vyjádření argumentoval NPÚ). Argumenty orgánu památkové péče jsou však z převážné části obdobné jako v případech předchozích závazných stanovisek, a totéž se dá říci i o vyjádření územního pracoviště NPÚ. Pro ilustraci lze například uvést, že orgán památkové péče ve svém čtvrtém závazném stanovisku přímo zmiňuje „znaky zaujatosti“ na straně pracovníků NPÚ, ale sám nad rámec svých kompetencí uvádí, že by záměr Šantovka Tower „byl pro město přínosem“, nebo také, že tento záměr „podporuje kontinuitu charakteru prostředí“ a „rozvíjí identitu místa“.

Závazné stanovisko orgánu památkové péče ze dne 14. června 2018 již olomoucké územní pracoviště NPÚ nenapadlo podnětem na zahájení přezkumného řízení, a to z jednoho prostého důvodu. Tímto důvodem bylo tehdejší znění ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, které změnila v úvodu této kapitoly citovaná novela č. 225/2017 Sb. Novela zavedla změnu v možnosti přezkumu závazných stanovisek vydaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Tato stanoviska již nebylo možné přezkoumávat mimo odvolací řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno (tj. v případě záměru ŠTW v rámci odvolání proti

¹²⁸ Pod č. j. SMOL/085115/2018/OPP/Ka.

územnímu rozhodnutí). Novela také zavedla speciální objektivní lhůtu pro přezkum závazného stanoviska, která činila jeden rok ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.¹²⁹

Změny v právní úpravě přezkumu závazných stanovisek znamenaly pro územní pracoviště NPÚ faktickou nemožnost iniciovat jakýkoliv přezkum stanoviska orgánu památkové péče, neboť přezkum mimo odvolací řízení byl vyloučen a odvolání proti pozdějšímu územnímu rozhodnutí již NPÚ podat nemohl. Ve stejné situaci byli i aktivní občané města, kteří se záměrem Šantovka Tower nesouhlasili (zejména členové spolku Za krásnou Olomouc). Žádná občanská iniciativa (v úvahu by připadaly zejména environmentální spolky) se totiž nemohla územního řízení o umístění záměru ŠTW účastnit, což způsobila rovněž citovaná novela č. 225/2017 Sb., kterou dne 22. srpna 2017 napadla skupina 17 senátorů u Ústavního soudu. Ústavní soud však ve věci rozhodl¹³⁰ až po téměř 3,5 letech, kdy již bylo ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona novelizováno. Ústavní soud tak de facto rozhodoval již „pouze“ o účastenství spolků v řízeních dle stavebního zákona, přičemž se těsnou většinou přiklonil v neprospěch těchto entit, tj. nenavrátil ekologickým spolkům právo na účast v územních a stavebních řízeních.

9.5 Územní rozhodnutí

Díky změně v ustanovení § 4 odst. 9 až 11 měl investor záměru Šantovka Tower (podobně jako patrně spousta jiných investorů v České republice) usnadněnou cestu k získání územního rozhodnutí. To nakonec skutečně získal téměř přesně za jeden rok¹³¹ ode dne vydání čtvrtého závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Rozsah územního rozhodnutí čítá zhruba polovinu rozsahu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Tato skutečnost je způsobena především tím, že v procesu územního rozhodování již nebylo třeba podrobně řešit vyjádření odborné organizace památkové péče (NPÚ), a dále také tím, že se územního řízení neúčastnil žádný subjekt, který by proti záměru podal relevantní a důsledně odůvodněné námítky.

Príslušný stavební úřad, který v územním řízení rozhodoval, se tak soustředil především na posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací a dále zčásti také na posouzení

¹²⁹ Zatímco v otázce nemožnosti přezkumu závazného stanoviska mimo odvolací řízení dala pozdější judikatura správních soudů postupu NPÚ za pravdu, v případě objektivní lhůty pro přezkum závazného stanoviska panují mezi krajskými soudy značné rozpory. V současnosti totiž proti sobě „stojí“ dva právní názory, prezentované rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 2. září 2020, č. j. 10 A 73/2020–54, a rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 10. prosince 2020, č. j. 55 A 34/2019–91. Jádrem sporu spočívá v posouzení otázky použitelnosti tehdejšího ustanovení § 149 odst. 5 (dnes odst. 7) SŘ v době, kdy bylo platné a účinné tehdejší ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona (zmíněné ustanovení platilo do 31. 12. 2020). Podle pražského krajského soudu totiž dřívější ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona nevyklučovalo použití tehdejšího ustanovení § 149 odst. 5 SŘ, což by znamenalo, že závazné stanovisko bylo v odvolacím řízení přezkoumatelné i po uplynutí jednoho roku. Městský soud v Praze je však opačného názoru a striktně trvá na použití objektivní lhůty dle dřívějšího znění § 4 odst. 9 stavebního zákona. Rozřešení sporu dvou pražských krajských soudů proto patrně přinese až Nejvyšší správní soud.

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

¹³¹ Územní rozhodnutí vydal odbor stavební Magistrátu města Olomouce dne 10. června 2019 pod č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla.

dálkových pohledů na panorama historického centra města. Stavební úřad však (například) zcela pominul možný zásah stavebního záměru Šantovka Tower do krajinného rázu, a to přesto, že mu bylo známo zrušení části Územního plánu města Olomouce soudem (v lokalitě, kam byl záměr umístěn), což mohlo vést k tomu, že v územním plánu chybělo stanovení plošného a prostorového uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu, které by byly dohodnuté s orgánem ochrany přírody.¹³²

Stavební úřad se v územním rozhodnutí musel vypořádat především s požadavkem Územního plánu města Olomouce, který v dotčené ploše (03/056P) stanovil blokový typ struktury zástavby. Stavební úřad v tomto směru argumentoval tak, že není rozhodné, zda má umístěvaná stavba sama o sobě charakter bloku, nýbrž skutečnost, zda bude stavba umístěna tak, aby do budoucna byla zajištěna ochrana a rozvoj blokového typu zástavby. Tato argumentace ovšem dle mého soudu působí poněkud slabě, pokud přihlídneme k povaze záměru, který je koncipován jako solitérní výšková dominanta. I v případě dostavění obytných budov v okolí bude proto záměr Šantovka Tower těžko spoluvytvářet blokový typ zástavby.

Stavební úřad dále částečně řešil i požadavek na ochranu panoramatu MPR Olomouc, přičemž v této záležitosti primárně odkázal na podkladové závazné stanovisko orgánu památkové péče, ale poté jednotlivé pohledy (vycházející z vizualizací) sám rozebral a stejně jako orgán památkové péče dospěl k závěru, že navrhovaná stavba nenaruší nejdůležitější (či chráněné) pohledy na památkovou rezervaci. Stavební úřad se v neposlední řadě věnoval také námitce Statutárního města Olomouce, která souvisela s tehdy připravovanou změnou územního plánu č. II. Stavební úřad se s touto osamocenou námitkou vypořádal tím, že zdůraznil svou povinnost postupovat podle platné a účinné územně plánovací dokumentace. Projednávaný návrh Změny č. II proto nemohl být při rozhodování v územní řízení pro stavební úřad relevantní.

Po významných peripetiích se získáním zákonného závazného stanoviska orgánu památkové péče tedy investor získal územní rozhodnutí relativně snadno. V reakci na vydané územní rozhodnutí o umístění záměru Šantovka Tower podalo několik subjektů¹³³ podnět k zahájení přezkumného řízení. Žádný z podaných podnětů však v krajském úřadu nevzbudil důvodné pochybnosti o souladu územního rozhodnutí s právními předpisy. Krajský úřad se s podřízeným stavebním úřadem ztotožnil v otázce posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací a ve vztahu k závaznému stanovisku orgánu památkové péče poukázal na nemožnost jeho přezkumu mimo odvolací řízení (proti územnímu rozhodnutí ve věci ŠTW se žádný z účastníků řízení neodvolal).

¹³² Viz ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném a účinném znění.

¹³³ Jednalo se o olomoucké územní pracoviště NPU, spolek Za krásnou Olomouc a zástupce městské politické opozice.

Způsob vyřízení podnětů na zahájení přezkumného řízení ovšem vzbuzuje značné pochybnosti, neboť krajský úřad se například vůbec nezabýval možným výskytem systémové podjatosti Magistrátu města Olomouce, a to přesto, že její existenci výslovně namítalo NPÚ ve svém podnětu. Námitka systémové podjatosti proto nebyla v územním řízení o umístění stavby Šantovka Tower řešena u příslušného olomouckého magistrátu, a rovněž ani u jemu nadřízeného krajského úřadu.

10 Žaloba veřejné ochránkyně práv

Bývala veřejná ochránkyně práv se pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu ve věci územního rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower nerozhodla přímo z vlastní iniciativy. Podáním žaloby „pouze“ vyhověla požadavkům spolku Za krásnou Olomouc, který se na ni obracel již od poloviny roku 2018. Ombudsmanka začala o podání žaloby intenzivně uvažovat během podzimu 2019, neboť usoudila, že již má k dispozici dostatek podkladů pro objektivní posouzení věci. S ohledem na tuto skutečnost se neuchýlila ani k zahájení „běžného“ šetření podle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv¹³⁴. K samotnému vyhotovení žaloby došlo dne 11. února 2020 a následně již ochránkyně podala žalobu u příslušného Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci.¹³⁵

10.1 Žalobní legitimace

Žalobní legitimace veřejného ochránce práv k podání žaloby ve veřejném zájmu vychází z ustanovení § 66 odst. 3 SŘS.¹³⁶ Citované ustanovení klade na veřejného ochránce práv poměrně vysoké nároky, neboť ten musí pro přípustnost žaloby prokázat existenci závažného veřejného zájmu na podání takové žaloby, a to konkrétně ke dni jejího podání.¹³⁷ Posouzení přípustnosti žaloby se tak do značné míry prolíná s posouzením její důvodnosti, což není příliš šťastné řešení, jak ostatně konstatuje i komentářová literatura k soudnímu řádu správnímu.¹³⁸

Pokud jde tedy o existenci závažného veřejného zájmu (který nemůže vycházet z pouhého požadavku na dodržování právních předpisů, nýbrž je jej třeba vždy nalézt a prokázat v konkrétní věci¹³⁹) na podání žaloby, odkazuje veřejná ochránkyně práv ve své žalobě především na kumulativní porušení několika právních předpisů žalovaným Magistrátem města Olomouce. Tyto právní předpisy chrání důležité veřejné zájmy, jako je zejména zájem na ochraně kulturních památek (v konkrétním případě zájem na ochraně MPR Olomouc), zájem na zachování hodnot v území (k jehož narušení došlo umístěním stavby v rozporu s územním plánem) a v neposlední řadě také zájem na ochraně přírody a krajiny (který je v konkrétním případě „zastoupen“ ochranou krajinného rázu, jež žalovaný magistrát vůbec neposoudil).

¹³⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném a účinném znění.

¹³⁵ Žaloba veřejného ochránce práv ve veřejném zájmu ze dne 11. února 2020, sp. zn. 5/2020/SZD. Dostupné na <<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7814>>.

¹³⁶ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění.

¹³⁷ Nejvyšší správní soud toto konstatoval v řízení o kasační stížnosti, která se věcně týkala dřívější žaloby veřejného ochránce práv ve věci solární elektrárny v Ústeckém kraji (srov. rozsudek NSS ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014–114).

¹³⁸ Například KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 534.

¹³⁹ Rozsudek NSS ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014–114.

Všem zmíněným důležitým veřejným zájmům dle mého soudu nebyla poskytnuta potřebná ochrana především z toho důvodu, že v kauze ŠTW došlo k porušení ještě jednoho velmi důležitého veřejného zájmu, jímž je zájem na nestranném rozhodování orgánu státní správy. K narušení nestrannosti orgánu, který ve věci rozhodoval, totiž došlo v důsledku existence systémové podjatosti Magistrátu města Olomouce. Veřejná ochránkyně práv zařadila žalobní bod, který se týká systémové podjatosti olomouckého magistrátu, až téměř do závěrečné části své žaloby (bod VI.4). Já se však domnívám, že jde o stěžejní námitku podané žaloby, a proto jsem ji v této práci (a zároveň v této kapitole) vyzdvihl jako nejdůležitější aspekt celé kauzy Šantovka Tower.

10.2 Námitka systémové podjatosti jako stěžejní žalobní bod

V úvodních odstavcích žalobního bodu VI.4 s názvem „*Obrožení zájmu na nestranném rozhodování orgánu státní správy*“ veřejná ochránkyně práv konstatuje, že případ projednání záměru stavby ŠTW považuje za „ukázkový příklad (situace), kdy je třeba pečlivě zvažovat, zda nejsou dána rizika systémové podjatosti“. Já jsem poté ve svém článku pro Bulletin Stavební právo¹⁴⁰ šel ještě o něco dále, když jsem konstatoval, že se z kauzy Šantovka Tower může stát další z „učebnicových“ kauz systémové podjatosti, jako byla v minulosti například kauzy spalovny v Chotíkově na Plzeňsku.¹⁴¹

Veřejná ochránkyně práv v úvodní části bodu VI.4 žaloby konstatovala rozpor napadeného územního rozhodnutí Magistrátu města Olomouce s ustanovením § 14 SŘ, neboť byla přesvědčena, že osoby, které se bezprostředně podílely na výkonu pravomoci správního orgánu, měly takový zájem na výsledku řízení, pro který bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti. Ochránkyně poté zmiňuje kritéria pro posouzení zvýšeného rizika výskytu systémové podjatosti, které Nejvyšší správní soud vymezil v usnesení ze dne 20. listopadu 2012, č. j. 1 As 89/2010–119. Jedná se konkrétně o tato kritéria:

1. jde o medializovaný, politicky významný, velmi rozsáhlý nebo kontroverzní záměr (důkazem mohou být častá mediální vyjádření k záměru, předvolební sliby, masivní účast veřejnosti v řízení nebo vyjádření v rámci komunální politiky),
2. existuje osoba, která má zájem na určitém výsledku řízení a může ovlivnit rozhodujícího úředníka,
3. stačí přitom poměrně nízká míra podezření, nemusí jít o jistotu,

¹⁴⁰ POLÁŠEK, David. Ochrana veřejných zájmů v území ve světle kauzy Šantovka Tower. *Bulletin Stavební právo*, 2020, roč. XXIV., č. 4, s. 54.

¹⁴¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 2. června 2015, č. j. 7 As 57/2015–80.

4. důvodem mohou být také ekonomické zájmy města (například v případě realizace obecně prospěšného záměru typu třídírny odpadů či nemocnice), a
5. signálem mohou být také smlouvy obce s investorem.

10.2.1 Naplnění všech kritérií rizika systémové podjatosti

Pokud se podíváme na kauzu ŠTW zevrubně, zjistíme, že naplňuje všech pět vyjmenovaných kritérií, které indikují možný výskyt tzv. rizika systémové podjatosti. Záměr Šantovka Tower byl medializován již od jeho oficiálního představení v roce 2012 a zájem médií o tuto kauzu nepolevuje ani v současnosti. Média v průběhu let informovala o každém (významném i méně významném) posunu v kauze. Důležitá je z mého pohledu také skutečnost, že o kauze neinformují pouze regionální periodika typu Olomouckého deníku, ale například i celostátní deník Mladá fronta DNES, který o kauze píše pravidelně, nebo také česká verze slavného ekonomického magazínu Forbes.¹⁴²

Stavba výškové obytné budovy ŠTW navíc není téma pouze mediálně zajímavé, ale také značně kontroverzní, o čemž svědčí odpor části (nejen) olomoucké veřejnosti proti záměru. Ten je „zastřešován“ především aktivitami spolku Za krásnou Olomouc, který založil občanskou iniciativu s názvem Občané proti Šantovka Tower. Z občanské společnosti poté vzešla petice s názvem Olomoucká výzva nebo také několik demonstrací, které se konaly na Horním náměstí v Olomouci. Ve veřejném prostoru ovšem nezaznívají pouze negativní názory prezentované občanskými aktivisty. Některé veřejně činné osoby (mezi něž patří bývalý olomoucký primátor a současný náměstek primátora Martin Major) se k záměru vyjádřily naopak pozitivně (viz například vyjádření Martina Majora v pořadu „Nedej se! plus“ ze dne 4. prosince 2016)¹⁴³.

K dalším kritériím NSS z výše uvedeného bodu 1. musím poznamenat, že Šantovka Tower je z hlediska „politické významnosti“ spíše méně důležitým záměrem, neboť nejde o strategicky významnou stavbu k zajištění služeb občanům (tou by mohla být například teplárna či stavba k zajištění likvidace odpadu). Stavba má sice primárně sloužit k bydlení, ale bude obsahovat především byty dražší až luxusní. Lze proto pouze stěží předpokládat, že by šlo o bydlení určené pro širší vrstvy obyvatel Olomouce. Politická významnost se tak v případě kauzy ŠTW bude krýt s ekonomickými zájmy města Olomouce, o nichž se zmiňuji níže. Z hlediska rozsahu záměru se může na první pohled zdát, že jde „pouze“ o solitérní stavbu, která není rozsáhlým záměrem (především z hlediska využití plochy území). Na záměr Šantovka Tower ovšem nelze nahlížet

¹⁴² REC, Mikoláš. Poslední vzdor olomoucké Šantovka Tower. Investor podal žalobu proti rozhodnutí kraje [online]. forbes.cz, 18. srpna 2020 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://forbes.cz/posledni-vzdor-olomoucke-santovka-tower-investor-podal-zalobu-proti-rozhodnuti-kraje/>>.

¹⁴³ Nedej se! plus: Olomoucký totem [online]. ceskatelevize.cz, 4. prosince 2016 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/216562248410037-olomoucky-totem/>>.

takto izolovaně, neboť je třeba zohlednit, že jde o jednu ze staveb celé rezidenční a obchodní čtvrti Šantovka, která již rozsáhlým záměrem nepochybně je.

Dalším kritériem pro posouzení výskytu rizika systémové podjatosti je dle NSS existence osoby, která má zájem na určitém výsledku řízení a může ovlivnit rozhodujícího úředníka. Touto osobou je v kauze Šantovka Tower především samotné Statutární město Olomouc jako veřejnoprávní korporace. Zájem města na výsledku řízení lze poté dovodit již z existence smlouvy o spolupráci s investorem a dále především z výše sankce, která městu hrozí v případě nedodržení této smlouvy. Záměr čtvrti Šantovka je totiž rozsáhlým projektem, jehož hodnota čítá miliardy korun. Již ve fázi plánování investor odhadoval, že si investice do nové čtvrti vyžádá finanční prostředky ve výši více než 10 miliard Kč.¹⁴⁴ Konkrétní hodnotu části projektu Šantovka, kterou lze označit souhrnným názvem Šantovka Tower, lze obtížně odhadnout, nicméně v každém případě půjde o desetimístnou finanční částku. Hypotetická výše finanční škody, kterou investor mohl v případě zmaření projektu (v příčinné souvislosti s porušením smlouvy o spolupráci)¹⁴⁵ po městu požadovat, by mohla snadno dosáhnout například i výše celého ročního rozpočtu Statutárního města Olomouce (ten činí na straně očekávaných příjmů pro rok 2021 částku lehce přes 2,5 miliardy korun)¹⁴⁶. Možnost ovlivnit úředníky, kteří se podíleli na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower, v případě města Olomouc pramení z pracovněprávního vztahu, v rámci něhož může město kterémukoliv úředníkovi magistrátu rozličnými způsoby uškodit.

O ovlivnění úředníků olomouckého magistrátu se pokusil také samotný investor záměru Šantovka Tower, u něhož je samozřejmě přirozené, že měl zájem na výsledku řízení v podobě vydání rozhodnutí o umístění stavby. Ten neměl možnost ovlivnit úředníky přímo, tj. skrze pracovněprávní poměr, v němž je zaměstnavatel zaměstnanci nadřízen, a tak se je pokusil ovlivnit alespoň nepřímo - skrze dopis, který (mimo jiné) adresoval tajemníkovi olomouckého magistrátu. Tento dopis ze dne 13. 9. 2018 měl patrně sloužit k upozornění města Olomouce na závazky, které mu plynou z někdejší smlouvy o spolupráci, nicméně investor jím (možná nevědomky) podstatně navýšil riziko výskytu (systémové) podjatosti. Tajemník magistrátu je totiž přímým

¹⁴⁴ O celkové výši investice informoval sám investor, město Olomouc a také celá řada médií (srov. například krátký článek Martina Hály, který byl publikován přímo na webových stránkách města: HÁLA, Martin. Šantovka už má konkrétnější obrysy [online]. olomouc.eu, 18. června 2010 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/8869>>).

¹⁴⁵ Smlouva o spolupráci z roku 2010 obsahovala například povinnost města chránit investora před vznikem škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoli závazku města. Investor již v minulosti vyhodnotil jako porušení smlouvy o spolupráci například přijetí Územního plánu města Olomouce z roku 2014 (ačkoliv výškovou regulaci v ploše pro Šantovka Tower navrhlo Ministerstvo kultury). Lze tedy důvodně předpokládat, že by i případný neúspěch v územním řízení mohl přičítat k tíži městu Olomouc.

¹⁴⁶ Statutární město Olomouc. Rozpočet statutárního města Olomouce na rok 2021 [online]. olomouc.eu. [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/10_10973/2021-Schv%C3%A1len%C3%BD%20rozpo%C4%8Det%20SMOI%20na%20rok%202021%20-%20%C4%8D%C3%A1st%20A,%20B.cs.pdf>.

nadřízeným stavebního odboru, který vydal územní rozhodnutí, a také odboru památkové péče, který k záměru Šantovka Tower vydal klíčové stanovisko. Pokud se tedy tajemník cítil být pod tlakem ze strany investora a některých zástupců samosprávy města, mohl být i on sám náchylnější k vyvíjení nátlaku na své podřízené, aby tito rozhodli způsobem, jenž by odvrátil i hypotetickou možnost nárokování náhrady škody ze strany investora.

Míra podezření, z níž lze odvodit riziko systémové podjatosti, je řešena v rámci kritéria označeného bodem 3. ve výše uvedeném výčtu. NSS konkrétně uvádí, že pro indikování zvýšeného rizika výskytu systémové podjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření (nemusí jít tedy o jistotu). V této souvislosti se domnívám, že v kauze ŠTW je indicií, které vedou k posouzení rizika systémové podjatosti, zcela dostačující počet. O většině indicií jsem již pojednával výše – konkrétně o smlouvě o spolupráci města s investorem a případných sankcích z ní plynoucích, nátlakovém dopise investora zaslaného tajemníkovi magistrátu a klíčovými představitelům městské samosprávy také o veřejných prohlášeních klíčových osob z vedení města směřem k podpoře záměru ŠTW nebo důslednému dodržování smlouvy i spolupráci s investorem.¹⁴⁷

Mezi další skutečnosti, které by mohly nasvědčovat výskytu systémové podjatosti, je však třeba zahrnout i „nekonečné“ oddalování přijetí stavební uzávěry (i přes zjevné doporučení tohoto postupu ze strany soudu) a také průtahy při pořizování tzv. Změny č. II Územního plánu města Olomouce, která měla opětovně řešit výškovou regulaci v dotčeném území. Do procesu pořizování Změny č. II navíc vstoupilo i Ministerstvo kultury, a to způsobem, který veřejná ochránkyně práv v žalobě pojmenovala jako účelový. S takovým hodnocením bych si dovolil souhlasit, neboť postup tohoto ministerstva, spočívající v oznámení zahájení procesu „přehodnocování“ původního stanoviska k výškové regulaci, byl zahájen krátce poté, kdy se ministrem kultury stal bývalý olomoucký primátor Antonín Staněk. Ministerstvo kultury následně až do vydání územního rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower žádné přehodnocené stanovisko nevydalo.

O čtvrtém kritériu, tj. ekonomických zájmech města, již z velké části pojednávám výše (u druhého kritéria). Zda by ovšem v případě zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí pro záměr Šantovka Tower mohla městu skutečně vzniknout povinnost k náhradě škody za zmařenou investici, není vůbec jisté. Tato skutečnost by totiž závisela na posouzení mnoha dílčích aspektů kauzy, jako je například to, zda se smlouva o spolupráci s investorem vůbec

¹⁴⁷ Kromě zmíněného náměstka Martina Majora šlo rovněž o současného primátora Miroslava Žbánka, který o Šantovce Tower a smlouvě o spolupráci s investorem hovořil v rozhovoru pro Regionální televizi (srov. Regionální televize CZ. Rozhovor s.... primátorem Olomouce Miroslavem Žbánkem nejen o chátrající plecharěně a Šantovce Tower [online]. youtube.com, 28. února 2019. [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.youtube.com/watch?v=Rw20n1Kky7A>>).

projektu ŠTW dotýká nebo zda město skutečně v minulosti tuto smlouvu porušilo, jak tvrdí investor. Samostatnou kapitolou takového sporu by poté bylo prokazování příčinné souvislosti mezi jednáním města a vznikem možné škody. Já si proto ani pro účely této práce netroufám odhadovat výsledek případného soukromoprávního sporu investora s městem o náhradu škody. Z hlediska posouzení rizika systémové podjatosti ovšem považuji za významné, že možné ekonomické dopady zmařené investice do Šantovka Tower vyvolaly mezi vedením města Olomouce značné obavy, o čemž svědčí zpracování interní i externí právní analýzy a několikanásobné vystoupení autora zmíněné externí právní analýzy na olomouckém zastupitelstvu. Hrozba miliardové škody, která nad vedením města visela po celá léta, proto mohla působit nejen jako varování před přijetím stavební uzávěry (či případně změny územního plánu, která by křížila plány investora), ale také jako dostatečný impuls vedoucí ke snaze ovlivnit rozhodování orgánů města Olomouce, které ve věci ŠTW rozhodovaly v rámci státní správy (přenesená působnost).

Pátým a posledním kritériem, které Nejvyšší správní soud vytvořil pro posuzování zvýšeného rizika systémové podjatosti, je poté existence smlouvy (či smluv) mezi samosprávou a investorem. Taková smlouva může podle NSS signalizovat systémovou podjatost. V tomto ohledu bych ovšem závěr soudu doplnil, že patrně nemůže jít o jakoukoliv smlouvu „investor – samospráva“, neboť takových smluv uzavírají obce (a především velká města) v České republice desítky, možná i stovky ročně. Některá města si proto dokonce vytvořila i vlastní pravidla pro uzavírání takových smluv (dobrým příkladem je třeba Statutární město Jihlava, jehož Zásady pro spolupráci s investory jsem zmínil v jedné z předchozích kapitol této práce). Domnívám se proto, že je třeba vždy přihlížet k obsahu konkrétní smlouvy, a to především k tomu, jaké konkrétní závazky ze smlouvy pro samosprávu plynou, jak jsou tyto závazky zajištěny, a dále také to, zda jsou tyto závazky nějakým způsobem utvrzeny (v tomto ohledu jde zejména o smluvní pokuty). Důležitým aspektem při hodnocení smlouvy bude nepochybně také doba trvání závazků a v neposlední řadě též možné způsoby zániku závazků ze smlouvy. Při hodnocení konkrétní smlouvy lze samozřejmě posuzovat i její další (zde nezmíněné) aspekty. Pro zjednodušení lze posuzování smluv „investor – samospráva“ zobecnit takto čím je smlouva o spolupráci samosprávy s investorem pro samosprávu méně výhodná, tím vyšší riziko systémové podjatosti poté v takové kauze hrozí.

V případě smlouvy o spolupráci mezi Statutárním městem Olomouc a investorem záměru Šantovka Tower ze dne 6. října 2010 vyzdvihla veřejná ochránkyně práv ve své žalobě následující ustanovení předmětné smlouvy:

1. závazek neučinit žádný krok, který by nepříznivě ovlivnil právní či faktickou možnost developera realizovat a provozovat projekt celého území SMC [čl. 6.1(c) smlouvy o spolupráci],
2. závazek chránit developera před vznikem škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoliv závazku města [čl. 7.2(a) smlouvy o spolupráci],
3. závazek poskytnout developerovi součinnost v případě vzniku nebo hrozby vzniku jakékoliv škody developerovi z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoliv závazku města [čl. 7.2(b) smlouvy o spolupráci]

Jedná se o tytéž závazky, které investor akcentoval ve svém dopise ze dne 13. září 2018, jenž (mimo jiné) zaslal i tajemníkovi Magistrátu města Olomouce. Investor také z citovaného ustanovení čl. 7.2(b) smlouvy o spolupráci dovozoval povinnost města předem konzultovat veškeré své kroky, které by mohly projekt Šantovka Tower ohrozit.

Z obsahu tří důležitých závazků ze smlouvy o spolupráci, na něž kladla ochránkyně ve své žalobě důraz, je zjevné, že se investor snažil pojistit proti všem možným krokům samosprávy, které by mohly ohrozit realizaci celého projektu čtvrti Šantovka. Dále je patrné, že se investor nevydal cestou „přehnaného“ zajištění (či utvrzení) svých práv vůči samosprávě, nicméně z citovaných závazků lze vyčíst jednoznačný důraz na ochranu investora před vznikem jakékoliv škody. Tato skutečnost svědčí o tom, že investor patrně nepovažoval za nutné vkládat do smlouvy například smluvní pokuty (pro případ porušení smlouvy ze strany města), nicméně ze znění smlouvy dostatečně důrazně vyznívá „varování“ samosprávy před způsobením jakékoliv škody na projektu investora. Je tedy více než pravděpodobné, že by se investor v případě zmaření své investice do projektu ŠTW vydal cestou uplatnění nároku na náhradu škody vůči Statutárnímu městu Olomouc. Tento závěr navíc do určité míry posiluje i právní analýza smlouvy o spolupráci, kterou provedl dne 13. prosince 2016 právní zástupce investora (vedení města Olomouce s ní seznámil hned následující den). V něm právní zástupce investora konstatuje, že město Olomouc v minulosti již dvakrát porušilo smlouvu o spolupráci, a to konkrétně:

1. když přijalo nový územní plán, který obsahoval výškovou regulaci pro území, do něhož byla plánována budova Šantovka Tower, a
2. když odmítlo žádost investora o udělení plné moci pro zastupování města v řízeních, které s projektem celého území budoucí čtvrti Šantovka souvisí.

Zmíněná analýza v závěru konstatuje, že investor mohl již v roce 2016 požadovat „sankční plnění“, tj. náhradu újmy, která investorovi vznikla.

Při zohlednění znění smlouvy o spolupráci a rovněž také jejího výkladu investorem (respektive jeho právním zástupcem) tedy nelze než konstatovat, že obavy vedení města

Olomouce z možného vzniku povinnosti k náhradě škody za zmařený projekt ŠTW byly do určité míry oprávněné. Domnívám se proto, že existence smlouvy o spolupráci byla v kauze Šantovka Tower nejen „signálem“ možného rizika systémové podjatosti, ale že v souhrnu s ostatními okolnostmi kauzy vytvořila silné „podhoubí“ pro vznik tohoto druhu podjatosti.

Žalobní námitka systémové podjatosti se kromě hodnocení výše uvedených kritérií stanovených judikaturou NSS musela vypořádat také s novelou správní řádu č. 176/2018 Sb., o níž obecně pojednávám v předchozích kapitolách této práce. Někteří odborníci v oblasti správního práva (jmenovitě především Josef Vedral) totiž naznačovali, že předmětná novela vyvolává pochybnosti o tom, zda lze na úředníky samosprávných celků vůbec aplikovat ustanovení o vyloučení pro podjatost, pokud zdrojem pochybností o nepodjatosti je zaměstnanecký poměr k tomuto celku, a to i v případě, přistoupí-li k tomu další (podjatosti svědčící) skutečnosti.

Veřejná ochránkyně práv proto ve své žalobě zdůraznila, že tzv. riziko systémové podjatosti ve smyslu zmíněného výroku usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nepřestalo ode dne 1. listopadu 2018, tj. od účinnosti nové právní úpravy § 14 odst. 2 SŘ, existovat. S tímto názorem se plně ztotožňuji, neboť jsem ve shodě se závěrem, který zřejmě poprvé formuloval Ivo Pospíšil. Tento závěr zní, že novela sleduje ve vztahu k systémové podjatosti obdobný cíl jako soudní judikatura, tj. zamezení hyperbolizaci či přímo zneužití institutu námitky (systémové) podjatosti. Pokud tedy po 1. listopadu 2018 někdo namítá systémovou podjatost tím způsobem, že pouze upozorňuje na zaměstnanecký (či služební) poměr úředníka k územnímu samosprávnému celku (či státu), nebude se k takové námitce vůbec přihlížet. Orgán, kterému by námitka s takovým obsahem napadla, by o ní tedy nemusel vůbec formálně rozhodovat. V případě, že jsou však kromě zaměstnaneckého (služebního) poměru namítány i další okolnosti, které mají svědčit o výskytu systémové podjatosti, přichází již prostor pro závěry judikatury NSS, které by měl rozhodující správní orgán aplikovat.

V územním řízení o umístění stavby Šantovka Tower nebyla vznesena žádná námitka podjatosti. Prvním orgánem, který se bude muset s takovou námitkou vypořádat, bude tedy až krajský soud, který rozhoduje o žalobě veřejné ochránkyně práv. Ta v žalobě přímo uvádí, že *„novelizovaná úprava (správního řádu) nemůže být překážkou pro soud, aby podjatost a její vliv na zákonnost rozhodnutí posoudil sám v rámci posuzování vad řízení.“* Dle mého soudu lze s takovým závěrem beze zbytku souhlasit, a jsem proto velmi zvědav, zda nakonec příslušný soud vyhodnotí podjatostní námitku veřejné ochránkyně práv jako důvodnou.

10.3 Další žalobní body

Žaloba k ochraně veřejného zájmu, kterou bylo napadeno územní rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower, se však samozřejmě netýká pouze systémové podjatosti olomouckého magistrátu. Kromě „procesního“ veřejného zájmu na nestranném rozhodování orgánů státní správy se totiž žaloba týká i veřejných zájmů „hmotněprávních“, z nichž nejdůležitějším je nepochybně zájem na ochraně městské památkové rezervace (MPR Olomouc). Je tomu tak z toho důvodu, že napadené územní rozhodnutí umísťuje výškovou budovu ŠTW do ochranného pásma MPR Olomouc, jehož úkolem je chránit tuto památkovou rezervaci před nepříznivými vlivy a zásahy, které by mohly hodnoty MPR poškodit.¹⁴⁸ Ochranné pásmo MPR tedy slouží především k tomu, aby mohl příslušný orgán památkové péče usměrňovat stavebně-technické činnosti v okolí MPR takovým způsobem, aby nedošlo k ovlivnění celkového výrazu a charakteru památkové rezervace.

10.3.1 Památková ochrana

Žalobní bod, který na ochranu památkových hodnot směřuje, zařadila ochránkyně systematicky pod označením VI.1 a názvem *„Obrožení zájmu na ochraně městské památkové rezervace v důsledku nezákonného závazného stanoviska orgánu státní památkové péče“* do úvodu své právní argumentace. Jak napovídá název žalobního bodu, argumentace ochránkyně brojí výhradně proti stanovisku orgánu památkové péče ze dne 14. června 2018, tj. proti čtvrtému (a poslednímu) závaznému stanovisku, které bylo ve věci Šantovka Tower vydáno. Toto stanovisko považuje ochránkyně za nezákonné, a to konkrétně ze dvou hlavních důvodů. Prvním z nich je neodůvodněné vybočení orgánu památkové péče z jeho předchozí ustálené praxe, což vedlo k porušení zásady legitimního očekávání, která je obsažena v ustanovení § 2 odst. 4 SŘ. Druhým důvodem je poté „pohledové narušení“ památkové rezervace, a to jak při pohledu zvenčí (na panorama MPR Olomouc), tak i při pohledu zevnitř [zejména pohled z Dolního náměstí, kdy by (v případě realizace) výšková budova ŠTW jednoznačně konkurovala historickým budovám a dalším stavbám, které tvoří tohoto náměstí].

Ochránkyně se argumentací uvedenou v žalobním bodě VI.1 de facto shoduje s názorem NPÚ, který tato odborná organizace památkové péče razila víceméně již od doby zveřejnění záměru Šantovka Tower. Pokud jde o odklonění od předchozí rozhodovací praxe, lze poukázat na celou řadu záměrů, k nimž olomoucký orgán státní památkové péče vydal nesouhlasné závazné stanovisko, přičemž tyto plánované objekty měly být výrazně (v některých případech

¹⁴⁸ Ochranné pásmo Městské památkové rezervace Olomouc vyhlásil Okresní národní výbor v Olomouci dne 27. července 1987 pod č. kult. 1097/87/Tsř. V Ústředním seznamu kulturních památek (vede NPÚ) je ochranné pásmo evidováno id. č. 198710 (a rejst. č. 3338).

i více než třikrát) nižší a v mnohých případech také výrazně subtilnější, než budova ŠTW. Ochránkyně ve své žalobě pro ilustraci poukázala na kauzu architektonického ateliéru s názvem Studio Ječmen, což byl záměr změny dokončené stavby o výšce 9,5 metru, který se měl nacházet v ochranném pásmu MPR Olomouc (cca v podobné vzdálenosti od hranice MPR, ale nikoliv směrem na jih, nýbrž na východ). Příslušný orgán památkové péče k tomuto záměru, který ani nebyl novou stavbou a zároveň nedosahoval výšky ani 10 metrů, vydal negativní závazné stanovisko. Obdobně postupoval orgán památkové péče i v kauze reklamního poutače (cca 10 metrů výšky) nebo také u záměru navýšení jedné z tribun fotbalového stadionu (cca 25 metrů).¹⁴⁹

Budova ŠTW se měla s téměř 75 metry stát nejvyšší budovou v Olomouci (nikoliv však nejvyšší stavbou, neboť tou je komín teplárny). V kontextu celého města Olomouc není tato budova zcela unikátní, neboť ve městě již existují dvě budovy (MVŠO a RCO), jejichž výška přesahuje 70 metrů. Žádná z těchto budov se však nenachází natolik blízko městské památkové rezervaci, aby zasahovala do jejího ochranného pásma. Výjimečnost záměru proto dle mého soudu kladla i zvýšené nároky na případné odůvodnění odchylky od ustálené rozhodovací praxe, která považovala z hlediska památkové ochrany za nepřipustné i stavby o výšce kolem 10 až 20 metrů. Orgán památkové péče ovšem v žádném ze svých stanovisek přesvědčivě nezdůvodnil, proč takto vysoká stavba neovlivní celkový výraz a charakter MPR Olomouc. Argumentaci orgánu památkové péče, která spočívala v tvrzené neexistenci rozhodovací praxe v případech výškových budov (podobných ŠTW), považuji za zcela nepřiléhavou, neboť v tomto případě jde o obecnou rozhodovací praxi v souvislosti s ochranou MPR Olomouc, nikoliv tedy pouze o jakousi „část rozhodovací praxe“ při umístění výškových budov.

Pokud jde o námitku nedostatečné ochrany panoramatu či spíše ochrany pohledů „na památkovou rezervaci a z ní“, pak ochránkyně ve své žalobě poukazuje především na závěry Vědecké rady GŘ NPÚ, která konstatovala, že připuštěním stavby Šantovka Tower dojde k „*popření základní zásady ochrany historického jádra Olomouce a vytvoření nebezpečného precedentu potlačení po tisíc let formovaných urbanistických a kulturních hodnot staré Olomouce*.“ Ochránkyně dále akcentovala, že orgán památkové péče nezohlednil vizualizace blízkých i dálkových pohledů na památkovou rezervaci, které mu předložil NPÚ. Orgán památkové péče (a po něm i stavební úřad) vycházel při hodnocení blízkých a dálkových pohledů na MPR Olomouc především z vizualizací, které předložil externí dodavatel investora.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Příkladem uvedené záměry zmiňuje Krajský úřad Olomouckého kraje ve svém rozhodnutí ze dne 23. ledna 2014, kterým zrušil první závazné stanovisko k záměru Šantovka Tower, jež jemu podřízený orgán památkové péče k tomuto záměru vydal.

¹⁵⁰ Jde o materiál zpracovaný katedrou geoinformatiky Přírodovědecké fakulty UPOL pod vedením prof. RNDr. Víta Voženíka, CSc.

Pro účely této práce není třeba rozebírat jednotlivé vizualizace budoucích pohledů na MPR Olomouc (je jich celá řada), nicméně poté, co jsem se s nimi blíže seznámil, považuji za nejvíce problematické zejména jihovýchodní pohledy od řeky Moravy, při nichž by navrhovaná budova ŠTW zcela zakrývala dominanty historického panoramatu, jako je kostel Panny Marie Sněžné, kostel sv. Michala, radniční věž nebo také dóm sv. Václava. Kromě těchto „vnějších“ pohledů na olomoucké panorama považuji za nutné zmínit také jeden pohled „vnitřní“, a to konkrétně pohled z Dolního náměstí, který je dle mého osobního názoru způsobilý nejvíce narušit hodnoty městské památkové rezervace. Na vizualizaci pohledu z Dolního náměstí totiž Šantovka Tower výrazně vyčnívá přímo za historickými budovami náměstí (na jeho jihovýchodní straně) a dostává se navíc do kolize s Mariánským sloupem a Neptunovou kašnou (při příchodu od Horního náměstí). Jedná se proto o zřejmé narušení koloritu a genia loci památkově chráněného historického centra, což považuji za zcela nevhodné.

10.3.2 Ochrana hodnot v území

Dalším důležitým zájmem, který se ochránkyně snaží podanou žalobou chránit, je veřejný zájem na ochraně hodnot v území, tj. zájem, který je definován Územním plánem města Olomouce. Žalobní bod, který se tohoto veřejného zájmu týká, je v žalobě systematicky zařazen jako druhý v pořadí (označení VI.2, název „*Obrožení zájmu na ochraně hodnot území v důsledku nezákonného územního rozhodnutí*“). Hlavní námitkou ochránkyně je v tomto žalobním bodě údajně nedodržení blokového typu struktury zástavby v ploše 03/056P, což je plocha, do níž je záměr ŠTW umístěn napadeným územním rozhodnutím. Nová výšková budova by podle ochránkyně nemohla splnit požadavek na blokový typ zástavby, neboť jde o typický příklad urbanistického solitéru bez komunikace s okolím (v žalobě je dokonce konstatováno, že jde o ambiciózní architektonický projekt, který se zcela záměrně vymyká ustálené zástavbě v území).

Ochránkyně v této souvislosti upozorňuje na snahu investora o relativizování pojmu „blokový typ zástavby“ a dále také zmiňuje vyjádření odboru koncepce a rozvoje Magistrátu města Olomouce, který dospěl k závěru, že navrhovaná stavba není v souladu s Územním plánem města Olomouce. Toto vyjádření sice není právně závazné, ale stavební úřad se s ním přesto musel v rámci územního rozhodnutí vypořádat, neboť šlo o jeden z podkladů rozhodnutí. Stavební úřad ke zmíněnému vyjádření uvedl, že „*neobsahuje bližší a konkrétní odůvodnění nesouladu s urbanistickou koncepcí a koncepcí rozvoje území a je spíše postaveno na formulaci obecných tezí opsaných z územního plánu.*“¹⁵¹ Stavební úřad však nijak nezhodnotil, zda lze stavbu Šantovka Tower považovat za souladnou s územním plánem, respektive zda tato stavba vyhovuje požadavku

¹⁵¹ Viz str. 26 územního rozhodnutí ze dne 10. června 2019.

na blokový typ zástavby. Krajský úřad na základě podnětů k zahájení přezkumného řízení postup podřízeného stavebního úřadu nenapravit, a proto bude toto posouzení muset provést až příslušný krajský soud.

10.3.3 Ochrana přírody a krajiny

Posledním (nikoliv však nedůležitým) zájmem, jehož porušení veřejná ochránkyně práv ve své žalobě namítá, je veřejný zájem na ochraně životního prostředí – v užším pojetí jde ovšem o zájem na ochraně krajinného rázu. Pod žalobním bodem VI.3 s názvem „*Obroženi zájmu na příznivé životní prostředí v důsledku postupu orgánu ochrany přírody a krajiny*“ poté ochránkyně namítá konkrétně to, že dotčený orgán ochrany přírody (oddělení péče o krajinu a zemědělství, které je součástí olomouckého magistrátu) vůbec neposoudil možný zásah záměru Šantovka Tower do krajinného rázu, ačkoliv tak podle zákona učinit měl. Relevantním právním předpisem je zde zákon o ochraně přírody a krajiny, a to konkrétně jeho ustanovení § 12 odst. 4. Ochránkyně v žalobě namítá, že podmínky citovaného ustanovení nebyly naplněny, a proto měl dotčený orgán ochrany přírody vydat závazné stanovisko podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Po zrušení části Územního plánu města Olomouce soudem (rozsudkem ze dne 25. února 2015) totiž v dotčené ploše 03/056P chyběla výšková regulace a potřebná nová regulace tehdy nebyla dohodnuta s příslušným orgánem přírody a krajiny. Podmínky ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy s největší pravděpodobností skutečně nebyly splněny a stavební úřad tak v územním řízení rozhodoval bez závazného stanoviska, jehož vydání vyžaduje zákon o ochraně přírody a krajiny. Ve shodě s veřejnou ochránkyní práv se proto domnívám, že tímto postupem mohlo být porušeno právo na příznivé životní prostředí.

11 Probíhající soudní řízení

Řízení u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci zahájila dne 12. února 2020 doručená žaloba veřejné ochránkyně práv. Příslušný soud vede řízení pod spisovou značkou 65 A 18/2020. Soud zatím ve věci samé nerozhodl, nicméně s ohledem na ustanovení § 73 odst. 4 SŘS musel do 30 dnů rozhodnout o odkladném účinku žaloby, který veřejná ochránkyně práv v žalobě navrhla. Usnesení o odkladném účinku krajský soud vydal dne 12. března 2020 pod č. j. 65 A 18/2020–73, přičemž rozhodl tak, že podané žalobě odkladný účinek přiznal. Správní soud se při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku musel nejprve vypořádat s tím, zda vůbec může výkon nebo jiné právní následky (napadeného) rozhodnutí znamenat pro veřejného ochránce práv újmu ve smyslu ustanovení § 73 odst. 2 SŘS. Pokud by totiž soud dospěl k závěru, že o způsobení újmy nelze v tomto případě uvažovat, nemohl by ani aplikovat samotný institut odkladného účinku. Příslušný soud si byl tedy vědom specifického postavení žalobce a aplikoval na případ judikaturu NSS, který se již specifickým postavením „žalobce ve veřejném zájmu“ v minulosti zabýval (v případě nejvyššího státního zástupce).¹⁵²

Soud dospěl k závěru, že újmou, kterou by mohlo žalobou napadené rozhodnutí způsobit, je třeba rozumět újmu, která by mohla být způsobena závažnému veřejnému zájmu, k jehož ochraně podal veřejný ochránce práv žalobu. S takovým závěrem soudu se plně ztotožňuji, neboť při rozhodování o odkladném účinku žaloby podané ve veřejném zájmu rozhodně není účelem posuzovat „soukromou“ újmu na právech osoby, která vykonává veřejnou funkci (ochránce, nebo případně též nejvyššího státního zástupce), nýbrž právě újmu na (právními předpisy) chráněných veřejných zájmech. Krajský soud k tomu trefně dodal, že kdyby v případech odkladného účinku žalob ve veřejném zájmu postupoval striktně dle textu SŘS (a posuzoval tak pouze újmu, která by mohla vzniknout žalobci), tak by se stal tento nástroj (myšleno odkladný účinek) bezzubým a ani žaloba ve veřejném zájmu by nemohla plnit svůj hlavní účel, tj. ochranu závažného veřejného zájmu.

Následně se musel soud vypořádat s posouzením toho, zda může napadené správní rozhodnutí způsobit závažnému veřejnému zájmu nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. V tomto ohledu dal soud za pravdu veřejné ochránkyni práv, která v návrhu na přiznání odkladného účinku především namítala, že umístěním stavby Šantovka Tower dojde k nevratnému poškození mimořádně cenné památkové rezervace. Soud dospěl k závěru, že investorovi hrozí „pouze“ újma dočasného charakteru, která nemůže převážet nad případnou nevratnou újmou, která hrozí veřejnému zájmu, který hájí veřejný ochránce práv.

¹⁵² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. června 2015, č. j. 2 As 103/2015–128.

Soud také konstatoval, že zájem investora na vybudování bytové výstavby lze sice obecně označit za veřejný, nicméně nelze jej považovat za důležitý veřejný zájem, který by byl schopen kolidovat s konkrétní újmou, jež by hrozila zájmu hájenému veřejným ochráncem práv. Soud proto uzavřel svou argumentaci tím, že nemá-li být řízení o žalobě veřejné ochránkyně práv pouhým „akademickým cvičením“, je namístě návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovět. Do skončení řízení před krajským soudem se tak pozastavují účinky napadeného územního rozhodnutí, což pro investora znamená, že v současnosti nemá možnost získat pro svůj záměr stavební povolení.

11.1 Předběžná otázka

Žaloba veřejné ochránkyně práv k ochraně veřejného zájmu ovšem není jediným podáním, které Krajskému soud v Ostravě – pobočce v Olomouci v souvislosti se záměrem Šantovka Tower napadlo. Investor se totiž v srpnu 2020 obrátil na soud s vlastní žalobou, kterou napadl existenci ochranného pásma MPR Olomouc.¹⁵³ Tato žaloba je vyústěním předchozí snahy investora o určení právního vztahu ve smyslu ustanovení § 142 SŘ. Investor po příslušném orgánu ochrany památkové péče požadoval, aby určil, že se pozemky, na nichž je záměr ŠTW plánován, nenachází v památkově chráněném území (ochranném pásmu MPR). Investor svou žádost opřel o poměrně rozsáhlou argumentaci, při níž využil i několik právních stanovisek (mimo jiné například stanovisko známého odborníka na správní právo Stanislava Kadečky nebo také Michala Petra z Katedry mezinárodního a evropského práva PF UP v Olomouci). Pro účely této práce bych však zmínil pouze hlavní argumenty, kterými se investor snaží existenci předmětného ochranného pásma zpochybnit, neboť tato právní otázka není stěžejním obsahem této práce.

Investor ve své argumentaci vychází primárně z tvrzení, že ke dni vyhlášení ochranného pásma neexistovala samotná Městská památková rezervace Olomouc. Investor totiž dospěl k závěru, že z důvodu neuveřejnění výnosu Ministerstva kultury ČSR ze dne 13. dubna 1971¹⁵⁴, jímž měla být předmětná památková rezervace zřízena, ve Sbírce zákonů, nelze tento výnos považovat za perfektní akt veřejné moci. Vznik MPR Olomouc proto investor datuje až ke dni 21. prosince 1987¹⁵⁵, kdy Ministerstvo kultury ČSR vydalo nový výnos (o prohlášení památkových rezervací historických jader několika českých měst). Ochranné pásmo MPR Olomouc ovšem

¹⁵³ O žalobě investora ve věci existence ochranného pásma MPR informovala celá řada médií. (Srov. například článek Kristýny Šmoldasové z Hanáckého večerníku: ŠMOLDASOVÁ, Kristýna. Investor Šantovka Tower podává žalobu. [online]. hanackyvecernik.cz., 18. srpna 2020 [cit. 8. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.hanackyvecernik.cz/zpravy/olomouc/investor-santovka-tower-podava-zalobu>>.

¹⁵⁴ Č. j. 6489/71-II/2.

¹⁵⁵ Č. j. 16 417/87-VI/1.

vyhlásil referát kultury Okresního národního výboru Olomouc již dne 27. července 1987¹⁵⁶, a proto investor dospěl k závěru, že ochranné pásmo nemohlo vzniknout k ochraně neexistující památkové rezervace.

Kromě výše uvedené námitky nesprávného procesního postupu při vyhlášení MPR Olomouc a jejího ochranného pásma poukazuje investor na celou řadu dalších skutečností (kupříkladu na absenci podmínek ochranného pásma), nicméně za jeho „stěžejní“ námitku lze označit tvrzenou nicotnost výše citovaného rozhodnutí ONV Olomouc o ochranném pásmu. Investor totiž argumentuje tím, že okresní národní výbory neměly dle tehdejší právní úpravy pravomoc k vyhlášení ochranných pásem památkově chráněných území. Tento závěr vychází z právní úpravy zákona o kulturních památkách z roku 1958¹⁵⁷, podle něhož byly příslušnými orgány k vyhlášení ochranného pásma MPR pouze výkonné orgány krajského národního výboru a dále případně národní výbory měst Brna, Plzně a Ostravy.

Příslušný orgán památkové péče se s námitkami investora vypořádal především odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2018¹⁵⁸, v němž soud uvádí, že: „*Řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky do státních seznamů kulturních památek byl proveden v souladu s tehdy účinnými předpisy, jde-li o zápis, který v těchto seznamech existoval ke dni 1. 1. 1988, který sem byl zanesen za účinnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, a který jasně identifikuje zapsanou památku.*“ Orgán památkové péče dospěl k závěru, že v případě zpochybnění ochranného pásma MPR Olomouc investorem ŠTW jde o obdobný případ jako v citovaném judikátu, neboť investor fakticky napadá rozhodnutí ONV Olomouc ze dne 27. července 1987 a žádá o určení, že toto rozhodnutí nestanoví památkovou ochranu na pozemcích žadatele. Orgán památkové péče vzhledem k výše uvedenému žádost investora zamítl¹⁵⁹, přičemž mimo jiné (ve shodě s citovanou judikaturou) uvedl, že řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako další procesní nástroj pro zpětný přezkum rozhodnutí.

Investor se odvolal k nadřízenému Krajskému úřadu Olomouckého kraje, který však svým rozhodnutím ze dne 16. března 2020¹⁶⁰ potvrdil rozhodnutí podřízeného orgánu památkové péče a připojil k němu vlastní podrobnější odůvodnění. Krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí například uvedl, že nevyhlášení výnosu Ministerstva kultury ČSR ze dne 13. dubna 1971 (jímž byla zřízena MPR Olomouc) ve Sbírce zákonů neznamená, že by kulturní památka - historické jádro města Olomouce, neexistovala a dále také že by neexistovala potřeba zvýšené ochrany této

¹⁵⁶ Pod č. kult. 1097/87/Tsř.

¹⁵⁷ Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění ke dni 31. prosince 1987.

¹⁵⁸ Rozsudek NNS ze dne 7. února 2018, č. j. 9 As 330/2016–192.

¹⁵⁹ Rozhodnutím ze dne 21. listopadu 2019, č. j. SMOL/257593/2019/OPP/Tom.

¹⁶⁰ Č. j. KUOK 32668/2020.

památky určením jejího ochranného pásma. Krajský úřad proto dospěl k závěru, že nevyhlášení předmětného výnosu ve Sbírce zákonů nemá na rozhodnutí o ochranném pásmu žádný vliv. Krajský úřad se mimo jiné vypořádal i s námitkou nicotnosti rozhodnutí ONV Olomouc ze dne 27. července 1987, kterou jsem označil za „stěžejní“ pro posouzení věci. V této souvislosti krajský úřad argumentoval především ustanovením § 182 odst. 1 SŘ, podle něhož se *„ustanovení tohoto zákona o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona.“* Krajský úřad se s odkazem na citované ustanovení správního řádu odmítl námitkou nicotnosti předmětného rozhodnutí ONV zabývat, neboť je toho názoru, že mu platné a účinné právní předpisy nedovolují prohlásit rozhodnutí z roku 1987 nicotným.

Přestože s výše shrnutým odůvodněním úřadů ve věci ochranného pásma MPR Olomouc (respektive návrhu na určení, že pozemky pro záměr Šantovka Tower neleží v ochranném pásmu této MPR) souhlasím¹⁶¹, netroufám si odhadovat, jakým způsobem rozhodne soud o žalobě investora v této věci. Pro posouzení žaloby k ochraně veřejného zájmu, kterou dne 12. února 2020 podala tehdejší veřejná ochránkyně práv, je však rozhodnutí ve věci existence ochranného pásma MPR Olomouc velmi důležité. Jeden ze žalobních bodů¹⁶² žaloby ve veřejném zájmu totiž přímo vychází z právní ochrany, kterou MPR Olomouc zajišťuje právě její ochranné pásmo. Domnívám se proto, že rozhodnutí ve věci žaloby investora ze srpna 2020 lze z pohledu žaloby veřejného ochránce práv označit za předběžnou otázku. Je však také otázkou, zda se na tento problém dívá stejně i Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, neboť předsedkyně tamějšího správního senátu prozatím nepřistoupila k přerušení řízení vedeného pod sp. zn. 65 A 18/2020 ve smyslu ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) SŘS.

¹⁶¹ Zejména s odůvodněním krajského úřadu, neboť odůvodnění orgánu prvního stupně je poměrně strohé.

¹⁶² Konkrétně jde o bod VI.1 žaloby veřejného ochránce práv.

Závěr a úvahy o konci systémové podjatosti

Stále probíhající kauza výškové obytné budovy s názvem Šantovka Tower dokazuje, že systémová podjatost představuje i v současnosti významnou překážku pro nestranné fungování státní správy. Nedávný vývoj na poli legislativy ovšem naznačuje, že by v oblasti stavebního práva mohlo dojít k oddělení státní správy od samosprávy, což by znamenalo určitý návrat do doby, kdy v České republice působily okresní úřady jako samostatné územní jednotky výkonu státní správy. Pokud by k novému oddělení státní správy od samosprávy skutečně došlo, znamenalo by to dle mého soudu téměř zánik institutu systémové podjatosti, jak jej známe, neboť tento druh podjatosti se vyskytuje zejména v povolovacích řízeních ke stavebním záměrům (nejen v územním a stavebním řízení, ale též v souvisejících procesech, jako je například vydávání podkladových závazných stanovisek podle zvláštních zákonů). Přelom v oblasti stavebního práva, který by měl přinést nový stavební zákon, jehož návrh se aktuálně nachází v senátu, by však i v případě přijetí nového zákona trval několik let. To pro aplikační praxi znamená, že se státní správa bude muset patrně i v převážné části třetí dekády nového milénia s fenoménem systémové podjatosti vypořádávat.

Pokud jde o živou kauzu Šantovka Tower, jíž je věnována podstatná část této práce, musím k ní závěrem podotknout, že až čas ukáže (respektive spíše soudy ukáží), zda se zařadí mezi „velké“ kauzy systémové podjatosti. V každém případě jsem však přesvědčen o tom, že tato kauza naplňuje všechny znaky signalizující tzv. zvýšené riziko výskytu systémové podjatosti, které definoval Nejvyšší správní soud v klíčovém judikátu z roku 2012. Záměr Šantovka Tower by však v zamýšlené lokalitě dle mého soudu neměl vzniknout bez ohledu na to, zda jeho umístění bylo ovlivněno systémovou podjatostí, či nikoliv. Předmětná výšková budova je totiž plánována natolik blízko historickému centru, že i člověk, který není odborníkem v oblasti památkové ochrany, pozná, jak moc by mohla realizace záměru narušit chráněnou památkovou rezervaci. Díky pevnostní minulosti města obsahuje centrum Olomouce řadu pamětihodností, jejichž ochrana je veřejným zájmem, který by měl převážet nad soukromým zájmem investora, kterým je budování luxusních bytů.

Můj pohled na věc lze samozřejmě napadnout argumentem, že žádné město nelze konzervovat a bránit tak jeho přirozenému rozvoji. V této souvislosti bych však rád zmínil, že architektonický a urbanistický rozvoj města lze nepochybně napláňovat takovým způsobem, aby zachovával respekt k historickým hodnotám a byl s nimi de facto v souladu. Ne nadarmo se proto například světová metropole Paříž v minulosti „poučila“, když v roce 1969 umožnila vznik mrakodrapu s názvem Tour Montparnasse, který byl se svou výškou přes 200 metrů umístěn

přímo do centra města¹⁶³, což vyvolalo velkou vlnu kritiky od místních obyvatel. Tato skutečnost vedla k tomu, že následně realizované výškové budovy byly všechny soustředěny do samostatné městské čtvrti s názvem La Défense, která se nachází v dostatečné vzdálenosti od centra města plného historických památek světového významu. Metropole Paříž samozřejmě není pro porovnávání s českým krajským městem Olomouc ideální, nicméně podobné koncepce ochrany panoramatu a historického jádra lze spatřit i při pohledu na další památkově cenná evropská města, která už jsou s Olomoucí srovnatelná. Namátkou lze zmínit například chorvatský Dubrovník, italské Bergamo, belgické Bruggy nebo také bosenský Mostar.

Rozhodnutí o žalobě ve veřejném zájmu, kterou začátkem roku 2020 podala veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová, však patrně nelze očekávat v nejbližší době, neboť se domnívám, že příslušný soud musí nejprve rozhodnout o žalobě podané investorem záměru Šantovka Tower, který napadl existenci ochranného pásma Městské památkové rezervace Olomouc. Vzhledem k okolnostem a významu kauzy lze navíc předpokládat, že věc neskončí rozhodnutím Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci. Po podání kasační stížnosti (jednou ze stran sporu) se přesune na pole Nejvyššího správního soudu. Osobně se však domnívám, že se v kauze Šantovka Tower (s ohledem na vysokou pravděpodobnost výskytu systémové podjatosti) skrývá potenciál k tomu, aby se stala „Chotíkovem 2“, tj. učebnicovým příkladem systémové podjatosti, kterým se budou soudy zabývat po několik let. Musím však dodat, že já i přesto pevně doufám v co nejrychlejší rozřešení celé kauzy, neboť jde o věc, jejíž projednávání již v současnosti čítá téměř jednu celou dekádu.

Pokud se vrátíme zpět k systémové podjatosti, lze v obecné rovině shrnout, že se legislativci nadále snaží vypořádat se samotnou existencí tohoto institutu. Nadneseně můžeme říci, že se legislativa snaží „zavřít (či alespoň přivřít) Pandořinu skříňku“, kterou otevřela judikatura správních soudů, když naplno přiznala existenci systémové podjatosti. Paradoxní je v této souvislosti skutečnost, že legislativa mohla problémy se systémovou podjatostí do určité míry „utnout již v zárodku“, kdyby při schvalování správního řádu v roce 2004 parlamentem prošla původní verze zákona, která počítala s povinnou změnou příslušnosti v případech, kdy podává žádost o vydání rozhodnutí subjekt, jehož orgán má následně ve věci (v přenesené působnosti) rozhodovat. Pravdou ovšem je, že by kauzy typu Šantovka Tower vznikaly i při existenci zmíněného ustanovení o změně příslušnosti, neboť systémová podjatost nevzniká pouze v případech, kdy je správní řízení zahajováno žádostí územního samosprávného celku (či státu), ale i tehdy, když je územní samosprávný celek (či stát) ovlivněn ze strany třetí osoby (investora).

¹⁶³ Stavba byla dokončena v roce 1973.

Otázkou však zůstává, jaké legislativní řešení by mohlo skutečně přinést konec vleklých problémů a kontroverzí, které jsou s výskytem systémové podjatosti spojeny. Nedávná novela ustanovení § 14 SŘ totiž ukázala, že sebelepší legislativní formulace vnesená do platného a účinného předpisu neřeší problém systémově. Domnívám se proto, že nakonec budeme muset (chtě nechtě) připustit, že jediné skutečné řešení problémů spojených s existencí systémové podjatosti spočívá v důsledném oddělení výkonu státní správy od územní samosprávy, jak to v současnosti známe například u finančních úřadů. Velkým krokem kupředu proto může být nový stavební zákon, který je však sám o sobě normou, na jejíž podobě se (nejen) odborná veřejnost nedokáže příliš shodnout. Není proto vůbec jisté, zda se předmětnou normu podaří schválit před koncem volebního období současné sněmovny. Já bych však přijetí nového stavebního zákona rozhodně přivítal, neboť se domnívám, že tato norma může i přes své nedostatky významně přispět k eliminaci systémové podjatosti z českého správního práva.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. MAIER, Tanja. *Befangenheit im Verwaltungsverfahren: die Regelungen der EU-Mitgliedstaaten im Rechtsvergleich*. 1. vydání. Berlín: Duncker & Humblot, 2001. 326 s.
2. MATES, Pavel. *Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848 – 1989*. 1. vydání. Praha: VŠE v Praze, 1996. 66 s.
3. POMAHÁČ, Richard a kol. *Správní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 632 s.
4. SCHELLE, Karel a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s.
5. SCHELLE, Karel. *Základy dějin veřejné správy*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing, 2019. 55 s.
6. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s.
7. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 510 s.
8. WEYR, František. *Správní řád: vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Barvič & Novotný; Čs. a. s. právník, 1930. 212 s.

Encyklopedie

1. *Ottův slovník naučný: illustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Díl 12, Cb - Sv. Jan*. Praha: Paseka, 1998. 1072 s.

Komentáře

1. KÜHN, Zdeněka kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1073 s.
2. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 1011 s.
3. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 1023 s.
4. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s.

Příspěvky ve sbornících

1. JURNÍKOVÁ, Jana. Malé zamyšlení nad osudem okresních úřadů. In SCHELLE, Karel, POSPÍŠIL, Ivo (ed). *Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy)*. Brno: Linie, 2002, s. 92 – 94.

2. VEDRAL, Josef. Řešení tzv. systémové podjatosti? In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ, Alena, HEJČ David (ed). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, s. 337 – 344.

Odborné články (tištěné)

1. GERHARTL, Andreas. Reichweite der Befangenheit im Verwaltungsverfahren. *Ecolex*, 2013, č. 5, s. 477 – 486.
2. GRIFFITHS, John. Apprehended bias in australian administrative law. *Federal Law Review*, 2010, roč. 38, č. 3, s. 354 – 371.
3. PŘÍKOPA, Vojtěch. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi PF MUNI*, 2014, roč. XXII., č. 3, s. 250 – 259.
4. POLÁŠEK, David. Ochrana veřejných zájmů v území ve světle kauzy Šantovka Tower. *Bulletin Stavební právo*, 2020, roč. XXIV., č. 4, s. 54 – 60.
5. SVOBODA, Petr. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*, 2020, č. 3, s. 98 – 106.
6. ŠTVÁNOVÁ, Helena. Systémová podjatost v praxi. *Bulletin Stavební právo*, 2019, roč. XXIII., č. 4, s. 46 – 50.

Odborné články (online)

1. ČERNÝ, Pavel, NEZHYBA, Jiří. Upravená koncepce stavebního zákona přinese to, co všichni nechtěli: zmatek a prodloužení lhůt [online]. fbadvokati.cz, 13. února 2020 [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/3393-upravena-koncepce-stavebniho-zakona-prinese-to-co-vsichni-nechteli-zmatek-a-prodlouzeni-lhut>>.
2. POSPÍŠIL, Ivo. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. pravni prostor.cz, 28. listopadu 2019 [cit. 6. května 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>>.

Publicistické články (online)

1. HÁLA, Martin. Šantovka už má konkrétnější obrysy [online]. olomouc.eu, 18. června 2010 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/8869>>.

2. KOLESÁROVÁ, Veronika. Na Šantovce má vyrůst tento "mrakodrap". Jak se vám líbí? [online]. olomoucky.denik.cz, 11. prosince 2012 [cit. 9. února 2021]. Dostupné na <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/na-santovce-ma-vyrust-tento-markodrap-co-na-nej-rikate-20121211.html>.
3. KOLESÁROVÁ, Veronika. Olomouc má územní plán bez mrakodrapů. Investor Šantovky protestuje [online]. olomoucky.denik.cz, 15. září 2014 [cit. 13. února 2021]. Dostupné na <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/olomouc-zastupitelstvo-novy-uzemni-plan2014.html>.
4. REC, Mikoláš. Poslední vzdor olomoucké Šantovka Tower. Investor podal žalobu proti rozhodnutí kraje [online]. forbes.cz, 18. srpna 2020 [cit. 7. března. 2021]. Dostupné na <<https://forbes.cz/posledni-vzdor-olomoucke-santovka-tower-investor-podal-zalobu-proti-rozhodnuti-kraje/>>.
5. ŠMOLDASOVÁ, Kristýna. Investor Šantovka Tower podává žalobu [online]. hanackyvecernik.cz, 18. srpna 2020 [cit. 8. dubna 2021]. Dostupné na <<https://www.hanackyvecernik.cz/zpravy/olomouc/investor-santovka-tower-podava-zalobu>>.
6. ZUNTYCH, Ondřej. Krajský úřad ve velkém přesouvá úředníky. Průšvih, protestuje opozice [online]. olomoucky.denik.cz, 30. března 2016 [cit. 21. února 2021]. Dostupné na <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/krajsky-urad-ve-velkem-presouva-uredniky-prusvih-protestuje-opozice-20160330.html>.

Další internetové zdroje

1. Vládní návrh zákona na vydání správního řádu. Sněmovní tisk 201/0, 6. února 2003. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 13. dubna 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>>.
2. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona na vydání správního řádu. Sněmovní tisk 201/0, 6. února 2003. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 29. března 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=201&ct1=0>>.
3. Vládní návrh zákona na vydání správního řádu. Senátní tisk 350/0, 2004. In: Senát Parlamentu ČR, IV. volební období [online]. [cit. 13. dubna. 2020]. Dostupné na <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/historie?action=detail&value=1451>>.
4. Usnesení z 52. schůze Rady města Olomouce, konané dne 5. 8. 2008 [online]. [cit. 9. února 2020]. Dostupné

- na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/12_/12010/052-rmo-20080805-usneseni.cs.pdf>.
5. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Olomouce, konané dne 16. prosince 2013 [online]. [cit. 9. února 2020]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/13_/13681/024-zmo-20131216-zapis.cs.pdf>.
 6. Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk 555/0, 2015. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VII. volební období [online]. [cit. 31. května 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>.
 7. Nedej se! plus: Olomoucký totem [online]. ceskatelevize.cz, 4. prosince 2016 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/216562248410037-olomoucky-totem/>>.
 8. Ministerstvo vnitra. Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 sb., správní řád: systémová podjatost [online]. mvcr.cz, 9. května 2017 [cit. 18. června 2020]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>>.
 9. Návrh Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. ledna 2018. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online]. [cit. 30. března 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>>.
 10. Důvodová zpráva k návrhu Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, 18. ledna 2018. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VIII. volební období [online], [cit. 30. března 2020]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=54&CT1=0>>.
 11. Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Olomouce, konané dne 4. června 2018 [online]. [cit. 26. listopadu 2020]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/22_/22075/020-zmo-20180604-zapis.cs.pdf>.
 12. Závěr č. 166 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 18. ledna 2019 [online]. [cit. 30. března 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>>.

13. Regionální televize CZ. Rozhovor s... primátorem Olomouce Miroslavem Žbáňkem nejen o chátrající plecharěně a Šantovce Tower [online]. youtube.com, 28. února 2019. [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.youtube.com/watch?v=Rw20n1Kky7A>>.
14. Ministerstvo pro místní rozvoj. Doporučení pro obce v oblasti výstavby a uzavírání smluv s investory [online]. obcepro.cz, září 2019. [cit. 11. února 2021]. Dostupné na <<https://www.obcepro.cz/data/MMR-obce-investori-web.pdf>>.
15. Ministerstvo pro místní rozvoj. Návrh stavebního zákona (verze do připomínkového řízení) [online]. apps.odok.cz, 25. listopadu 2019. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBj9J3PLM>>.
16. Ministerstvo pro místní rozvoj. Ministryně pro místní rozvoj se dohodla s obcemi. Stavební zákon se stahovat nebude!, tisková zpráva [online]. mmr.cz, 13. ledna 2020. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/ministryne-pro-mistni-rozvoj-se-dohodla-s-obcemi>>.
17. Hospodářská komora České republiky. Nekoncepční změny v rekodifikaci jsou začátkem konce skutečné změny stavebního práva v ČR, varuje Hospodářská komora, tisková zpráva [online]. komora.cz, 7. února 2020. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <https://www.komora.cz/press_release/nekoncepcni-zmeny-v-rekodifikaci-jsou-zacatkem-konce-skutecne-zmeny-stavebniho-prava-v-cr-varuje-hospodarska-komora/>.
18. Ministerstvo pro místní rozvoj. Návrh stavebního zákona (verze pro jednání vlády nebo LRV) [online]. apps.odok.cz, 28. května 2020. [cit. 30. srpna 2020]. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>>.
19. Statutární město Jihlava. Zásady pro spolupráci s investory. Praktický argumentář [online]. jihlava.cz, listopad 2020. [cit. 11. února 2021]. Dostupné na <https://www.jihlava.cz/assets/File.ashx?id_org=5967&id_dokumenty=542997>.
20. Statutární město Olomouc. Rozpočet statutárního města Olomouce na rok 2021 [online]. olomouc.eu. [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/10_/10973/2021-Schv%C3%A1len%C3%BD%20rozpo%C4%8Det%20SMOI%20na%20rok%202021%20-%20%C4%8D%C3%A1st%20A,%20B.cs.pdf>.
21. Statutární město Olomouc. Odůvodnění Územního plánu Olomouc [online]. olomouc.eu. [cit. 13. února 2021]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16_/16263/3_oduvodneni.cs.pdf>.

22. Statutární město Olomouc. Příloha Odůvodnění Územního plánu Olomouc [online]. olomouc.eu. [cit. 13. února 2021]. Dostupné na <https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16_/16263/5_priloha_oduvodneni.cs.pdf>.

Právní předpisy

1. zákon č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci
2. zákon č. 111/1895 ř. z., o vykonávání moci soudní a o příslušnosti řádných soudů v občanských věcech právních (jurisdikční norma), ve znění ke dni 1. ledna 1898
3. zákon č. 119/1873 ř. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního
4. zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého
5. zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, ve znění ke dni 1. července 1928
6. zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, ve znění ke dni 31. prosince 1987
7. zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění ke dni 31. prosince 2005
8. zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění ke dni 31. prosince 2002
9. zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném a účinném znění
10. zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění ke dni 31. prosince 2013
11. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném a účinném znění
12. zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném a účinném znění
13. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění
14. zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, v platném a účinném znění
15. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném a účinném znění
16. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném a účinném znění
17. zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v platném a účinném znění
18. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném a účinném znění
19. zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, v platném a účinném znění
20. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném a účinném znění

21. zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
22. zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
23. nařízení Vlády ČSR č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), ve znění ke dni 30. června 1955
24. nařízení Vlády ČSR č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), ve znění ke dni 30. června 1960
25. nařízení Vlády ČSR č. 91/1960 Sb., o správním řízení, ve znění ke dni 31. prosince 1967
26. vyhláška Ministerstva spravedlnosti ČSR č. 73/1955 Ú. I., kterou se vydávají podrobnější předpisy o řízení ve věcech správních, ve znění ke dni 30. června 1960
27. Ombudsman Act 1976 (Cth), No. 181 of 1976 (Austrálie)
28. Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Cth), No. 59 of 1977 (Austrálie)
29. Freedom of Information Act 1982 (Cth), No. 3 of 1982 (Austrálie)
30. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51/1991 (Rakousko)

Judikatura

1. nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09
2. nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17
3. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. října 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07
4. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. října 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07
5. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2004, č. j. 2 As 21/2004–67
6. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2005, č. j. 7 As 47/2005–80
7. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2007, č. j. 2 As 29/2007–74
8. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, č. j. 4 As 18/2012–29
9. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2013, č. j. 5 As 77/2011–58
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2015, č. j. 7 As 158/2014–30
11. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2015, č. j. 7 As 57/2015–80
12. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014–114
13. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2015, č. j. 4 As 81/2015–120
14. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2016, č. j. 3 As 15/2016–47
15. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2018, č. j. 9 As 330/2016–192
16. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2018, č. j. 6 As 75/2018–83
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2019, č. j. 2 As 151/2018–63

18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2019, č. j. 9 As 70/2019–34
19. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, č. j. 1 As 89/2010–119
20. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2012, č. j. 1 As 19/2010–106
21. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2015, č. j. 2 As 103/2015–128
22. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. října 2002, č. j. 30 Ca 23/2002–17
23. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. srpna 2014, č. j. 10 A 39/2014–40
24. rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 25. února 2015, č. j. 79 A 6/2014–193
25. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. září 2020, č. j. 10 A 73/2020–54
26. usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 12. března 2020, č. j. 65 A 18/2020–73
27. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. prosince 2020, č. j. 55 A 34/2019–91
28. rozsudek High Court of Australia „Webb and Hay v R (The Queen)“ ze dne 30. června 1994, sp. zn. HCA 30
29. rozsudek High Court of Australia „Ebner v Official Trustee in Bankruptcy“ ze dne 7. prosince 2000, sp. zn. HCA 63

Výstupy veřejného ochránce práv

1. Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 9. července 2018, sp. zn. 5085/2017/VOP. Dostupné na <<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6218>>.
2. Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv 8. listopadu 2018, sp. zn. 5085/2017/VOP. Dostupné na <<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6684>>.
3. Žaloba veřejného ochránce práv ve veřejném zájmu ze dne 11. února 2020, sp. zn. 5/2020/SZD. Dostupné na <<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7814>>.

Abstrakt

Rigorózní práce se zabývá právním fenoménem systémové podjatosti ve veřejné správě, který následně zkoumá na konkrétní kauze umístění výškové budovy do ochranného pásma Městské památkové rezervace Olomouc. Práce je rozdělena na dvě části, a to část teoretickou a praktickou. Teoretická část pojednává o vzniku, vývoji a také o možném konci institutu systémové podjatosti v českém právním prostředí. Praktická část poté řeší výskyt systémové podjatosti v kauze Šantovka Tower a soustředí se především na žalobu, kterou v kauze podala bývalá veřejná ochránkyně práv. Práce však neopomíjí ani širší (zejména památkové) souvislosti kauzy Šantovka Tower.

Abstract

The rigorous thesis deals with the legal phenomenon of systemic bias in public administration, which then examines on the specific case of a high-rise building that is planned in the protection zone of the Olomouc city center protected area. The work is divided into two parts, the theoretical one and the practical one. The theoretical part deals with the origin, development and also the possible ending of the institute of systemic bias in the Czech administration law. The practical part then discusses the occurrence of systemic bias in the Šantovka Tower case and focuses mainly on the lawsuit filed in the case by the former Public Defender of Rights. However, the work does not neglect the broader (especially in the monumental protection point of view) context of the Šantovka Tower case.

Seznam klíčových slov

systemová podjatost, Olomouc, Šantovka Tower, podjatost, památková péče, ochranné pásmo, panorama

List of the key words

systemic bias, Olomouc, Šantovka Tower, bias, cultural heritage care, protection zone, skyline