

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudkyně JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a Mgr. Jany Volkové ve věci

žalobce: **Veřejný ochránce práv**
sídlem Údolní 39, Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Olomouce**
sídlem Horní náměstí 583, Olomouc
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Ritterem
sídlem Riegrova 12, Olomouc

za účasti:

I. [redacted]
[redacted]

II. [redacted]
[redacted]
obě zastoupeny advokátkou Mgr. Lenkou Novou
sídlem Václavské náměstí 813/57, Praha 1

III. [redacted]
[redacted]

IV. **statutární město Olomouc**
sídlem Horní náměstí 583, Olomouc
zastoupeno advokátem JUDr. Petrem Ritterem
sídlem Riegrova 12, Olomouc

V. **Správa železnic, státní organizace, IČO 70994234**
sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla ze dne 10. 6. 2019, ve věci umístění stavby,

takto:

Žalobě se přiznává odkladný účinek.

Odůvodnění:

1. Veřejný ochránce práv se žalobou doručenu soudu dne 12. 2. 2020 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný umístil stavební záměr pod souhrnným názvem „Šantovka Tower“ na pozemcích parc. č. 114/6, 114/7, 195/2, 195/21, 554 a 555, vše v k. ú. Olomouc – město. Záměr zahrnuje novostavbu bytového domu o 4 podzemních a 21 nadzemních podlažích s výškou střechy od 68,2 do 74,5 m.
2. Veřejný ochránce práv podal žalobu podle § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Závažný veřejný zájem k podání

[redacted]

žaloby shledal především v zájmu na ochraně kulturního dědictví, představovaného hodnotami Městské památkové rezervace Olomouc (dále jen „MPR Olomouc“), neboť umístění předmětné výškové stavby v ochranném pásmu MPR Olomouc může dle jeho názoru nevratně poškodit historické panorama města, dále v zájmu na zachování hodnot území, který byl narušen v důsledku umístění stavby v rozporu s územním plánem, jakož i v zájmu na příznivé životní prostředí, který byl narušen v důsledku neposouzení vlivu stavby na krajinný ráz. Veřejný ochránce práv tvrdí, že žalovaný vycházel ze stanoviska orgánu památkové péče, přestože měl informace o skutečnostech zavádějících pochybnosti o jeho souladu s právními předpisy. Dotčené orgány dle veřejného ochránce práv neposkytly uvedeným veřejným zájmům v územním řízení dostatečnou ochranu, žádný z účastníků územního řízení se neodvolal a v důsledku legislativních změn byla znemožněna účast veřejnosti v řízení, tudíž nemohl proběhnout přezkum předmětného závazného stanoviska. Ohroženým veřejným zájmem je dle veřejného ochránce práv také zájem na nestranném rozhodování orgánů veřejné správy, narušený faktem, že ve věci rozhodovali úředníci, u nichž je dána pochybnost o systémové podjatosti, neboť město již v roce 2010 uzavřelo s investorem smlouvu o spolupráci a veřejně záměr podporovalo.

3. Veřejný ochránce práv požádal, aby soud žalobě přiznal odkladný účinek. Uvedl, že stavebníkovi nic nebrání v podání žádosti o vydání stavebního povolení, a pokud jeho vydání docílí, nemělo by již případné vyhovění žalobě s ohledem na § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, žádný význam. Újma způsobená zájmu na ochraně kulturního dědictví, ale i přírody a krajiny, by se stala nevratnou. Právním následkem územního rozhodnutí je vytvoření podmínek k získání stavebního povolení, což způsobí významnou újmu veřejným zájmům, k jejichž ochraně veřejný ochránce práv žalobu podává. Závažnost hrozící újmy přitom tkví především v jedinečnosti chráněného kulturního statku a nemůže ji vyvážit toliko dočasná újma, která vznikne stavebníkovi pozastavením realizace jeho stavebního záměru. Přiznání odkladného účinku současně nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem, neboť stavebník žádný veřejný zájem nehájí.
4. Žalovaný ponechal rozhodnutí o odkladném účinku žaloby na rozhodnutí soudu. Toliko uvedl, že v současné době nevede žádné řízení navazující na napadené územní rozhodnutí.
5. Investor stavby (osoba na řízení zúčastněná I.) navrhl, aby soud návrh na přiznání odkladného účinku žaloby zamítl a žalobu jako takovou odmítl. Zdůraznil výjimečnost institutu odkladného účinku, který nemůže být pravidlem ani v případě žalob podávaných ve veřejném zájmu, ani obecně v případech žalob proti územním rozhodnutím, neboť vždy je nutné zhodnotit individuální okolnosti případu. V posuzované věci brání přiznání odkladného účinku žalobě neprokázání závažného veřejného zájmu, k jehož ochraně měl veřejný ochránce práv žalobu podat. Podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. by mělo být vyhrazeno nejzjevnějším případům, kdy existuje jednoznačná shoda na potřebě nápravy, avšak pro nezamýšlenou mezeru v procesních předpisech není jiný nástroj k jejímu provedení. O takový mimořádný případ se však v posuzované věci nejedná. Žaloba je zjevně nedůvodná, neboť její podstatou je pouze polemika s výkladem neurčitých pojmů užitých v územním plánu (bloková struktura zástavby) či v právních předpisech (aplikovatelnost postupu dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny), což nemůže naplnit požadavky § 66 odst. 3 s. ř. s. Veřejný ochránce práv dle investora nepoukázal na žádné konkrétní porušení právních předpisů, natož aby prokázal, že údajně nesprávný výklad žalovaného naráží na závažný veřejný zájem. Veřejný ochránce práv nepřináší novou argumentaci ani v otázce ochrany památkové péče, pouze opakuje argumenty odpůrců projektu, jejichž zdroje informací nejsou hodnověrné. Orgán památkové péče se věcí podrobně zabýval a jeho závazné stanovisko má 59 stran. Veřejný ochránce práv neměl přístup do spisu, nevyžádal si stanovisko orgánu památkové péče ani jiného příslušného orgánu a zřetelně podlehl nátlaku aktivistů, z jejichž názorů vychází. Zjevně nedůvodná je dle investora i tvrzená systémová podjatost úředníků Magistrátu města Olomouce. Investor je tím, kdo již od roku 2014 čelí veřejné štvavé kampani. Město navzdory jeho námitkám přijalo nezákonný územní plán s výškovým

regulativem, po jehož zrušení soudem musel investor čelit pokusům o přijetí nové nezákonné výškové regulace v dotčené lokalitě změnou územního plánu a vedle toho také stavební uzávěry a zároveň také opakovanému rušení závazného stanoviska orgánu památkové péče, jemuž se krajský úřad snažil nezákonně vnutit svůj názor na věcné posouzení vhodnosti stavby magistrátu. Systémovou podjatost úředníků vyvrací i skutečnost, že žalovaný již jednou protiprávně územní řízení zastavil. Poukazem na smlouvu o spolupráci Veřejný ochránce práv dle investora směřuje postavení města Olomouce jako účastníka soukromoprávních vztahů a účastníka řízení v samostatné působnosti na straně jedné a žalovaného stavebního úřadu, který vydal rozhodnutí v přenesené působnosti, na straně druhé. Závěrem investor uvedl, že Veřejný ochránce práv jeho újmu vzniklou případným přiznáním odkladného účinku žalobě bagatelizuje. Každý další den právní nejistoty, kdy navíc nejsou příslušné pozemky využívány v souladu s jejich potenciálem, představuje pro investora významnou finanční, technickou, organizační i reputační ztrátu, kterou mu nikdo nenahradí, a nejde tak o ztrátu dočasnou. Rovněž není pravdou, že přiznání odkladného účinku nepřekáží žádný veřejný zájem, neboť rezidenční výstavba je v dnešní době celospolečenskou prioritou a stavba má uspokojit bytovou potřebu mnoha rodin.

6. Podle § 66 odst. 3 s. ř. s. *žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.*
7. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*
8. Krajský soud předně uvádí, že na rozdíl od investora neshledal, že by žaloba zjevně nenaplnila podmínky § 66 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje povinnost Veřejného ochránce práv jednoznačně vymezit závažný veřejný zájem, na jehož obranu vystupuje, a prokázat jeho nutnost v době podání žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114). Prvou povinností Veřejný ochránce práv v posuzované věci splnil. Otázka, zda na podání žaloby skutečně závažný veřejný zájem existuje, je však otázkou dokazování. Jak uvádí shodně komentářová literatura, není úprava aktivní procesní legitimity Veřejného ochránce práv šťastná, neboť se logicky prolíná s otázkou posouzení důvodnosti žaloby. Soud proto musí i za účelem posouzení podmínek řízení nařídít jednání a provést důkazy, jimiž Veřejný ochránce práv ohrožení závažného veřejného zájmu dokládá (srov. Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová J., Bohadlo, D., Šuránek, P.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, Praha 2013, s. 525, nebo Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 534). Označit tak žalobu bez provedení dokazování za zjevně nedůvodnou, resp. podmínku aktivní legitimity za zjevně nesplněnou, v této fázi řízení nelze.
9. Při rozhodování o přiznání odkladného účinku žalobě krajský soud zjišťuje kumulativní splnění zákonných předpokladů citovaného § 73 odst. 2 s. ř. s., tj. 1) výraznou disproportionálnost újmy způsobené žalobci v případě, že účinky napadeného rozhodnutí nebudou odloženy, ve vztahu k újmě způsobené jiným osobám, pokud by účinky rozhodnutí odloženy byly, a 2) absenci rozporu s důležitým veřejným zájmem. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má žalobce, jenž musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí, z jakých konkrétních okolností vznik újmy vyvozuje a uvést její intenzitu. Žalobcem uvedená tvrzení musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným správním rozhodnutím obává, by pro něj byl zásadním zásahem.
10. S ohledem na specifické postavení Veřejného ochránce práv je však třeba předně zodpovědět otázku, zda vůbec může výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenat pro žalobce újmu, a lze-li tak institut odkladného účinku žaloby v případě žalob ve veřejném zájmu aplikovat.

11. Otázkami spojenými s odkladným účinkem žalob podávaných ve veřejném zájmu se již zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, publ. pod č. 3254/2015 Sb. NSS. Byť se toto usnesení výslovně týkalo nejvyššího státního zástupce, zmocněného k podání žaloby v závažném veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s., jsou jeho závěry použitelné i na postavení Veřejného ochránce práv. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobní procesní legitimace veřejného žalobce je toliko „procesní vstupenkou“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat. V rámci tohoto řízení však již veřejný žalobce nemá oproti jiným žalobcům privilegované procesní postavení a po podání této žaloby, tj. zejména v případě rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření, soud již postupuje podle příslušných obecných ustanovení s. ř. s. Po podání žaloby tak veřejný žalobce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům. Rozšířený senát uzavřel, že podání žaloby ve veřejném zájmu samo o sobě neodůvodňuje přiznání či nepřiznání odkladného účinku žaloby bez ohledu na splnění dalších zákonných podmínek.
12. Z uvedených závěrů dle krajského soudu pro posuzovanou věc vyplývá, že přiznání odkladného účinku žalobě Veřejného ochránce práv sice není automatismem, není však ani vyloučeno. Bez možnosti přiznat žalobám podávaným ve veřejném zájmu odkladný účinek toliko s odkazem na skutečnost, že veřejným žalobcům samotným žádná újma nevzniká, by se stal tento nástroj ochrany závažných veřejných zájmů bezzubým. Újmou způsobenou výkonem či jinými právními následky žalobou napadeného rozhodnutí je proto nutno rozumět újmu, která by byla způsobena závažnému veřejnému zájmu, k jehož ochraně Veřejný ochránce práv žalobu podal.
13. Krajský soud se proto zabýval tím, zda lze újmu v žalobě specifikovanému závažnému veřejnému zájmu způsobit tím, že v případě nepřiznání odkladného účinku žaloby bude možné vydat ke stavbě stavební povolení, jak Veřejný ochránce práv tvrdí.
14. S Veřejným ochráncem práv je třeba souhlasit v tom, že za situace, kdy soud nepřizná žalobě proti územnímu rozhodnutí odkladný účinek, může dojít k vydání stavebního povolení a naplnění hypotézy § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení, územní rozhodnutí se již nevydává. V územním řízení a ve stavebním řízení jsou předmětem rozhodování odlišné otázky, a nelze tak vyloučit, že osoby, které mají pádné argumenty proti vydání územního rozhodnutí na konkrétní stavbu s ohledem na její lokalizaci a parametry, nemusí mít argumenty, které by byly způsobitelné zvrátit vydání stavebního povolení na tutéž stavbu, neboť samotné technické provedení stavby a organizace stavební činnosti do jejich práv zpravidla nadměrně nezasahuje. Úspěch žaloby proti územnímu rozhodnutí tak může být ve výsledku bezcenný, neboť po vydání stavebního povolení již eventuálně neúspěšný žalovaný přistoupí pouze k zastavení územního řízení právě s odkazem na změnu skutkových okolností v podobě již vydaného stavebního povolení a na § 94 odst. 5 stavebního zákona. Nepřiznání odkladného účinku žalobě by proto mohlo vést k tomu, že následné zrušení územního rozhodnutí v soudním řízení by bylo bez faktického dopadu. Mají-li tedy soudy naplnit smysl institutu odkladného účinku, nezbyvá než brát v případě žalob proti územním rozhodnutím do úvahy rizika plynoucí z realizace stavby (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 50/2014-69, usnesení ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016-68, či usnesení ze dne 8. 11. 2017, č. j. 6 As 340/2017-33).
15. Skutečnost, že stavební řízení dosud dle sdělení žalovaného nebylo zahájeno, není rozhodná. Po jakémkoli žalobci domáhajícím se odkladného účinku z výše prezentovaného důvodu nelze spravedlivě požadovat, aby byl nucen atakovat stavební úřad dotazy na stav řízení a odsouvat jeho oprávnění žádat o přiznání odkladného účinku až k okamžiku zahájení stavebního řízení. Tím spíše uvedené platí pro Veřejného ochránce práv, který nebude účastníkem případného stavebního řízení, a o jeho zahájení nebude tudíž ani zpraven.

16. Krajský soud si je však vědom Nejvyšším správním soudem zdůrazňované skutečnosti, že výše uvedené neznamena, že je třeba přiznávat odkladný účinek všem žalobám proti územním rozhodnutím *en bloc*, nýbrž že je třeba i zde zvažovat individuální okolnosti každé konkrétní věci.
17. V nynější věci Veřejný ochránce práv namítá, že umístěním stavby dojde k nevratnému poškození mimořádně cenné kulturní památkové rezervace, jakož i k nezákonnému narušení krajinného rázu lokality, že žalovaný nesprávně posoudil záměr jako souladný s územním plánem a ve věci rozhodovali úředníci, o jejichž nestrannosti panují vážné pochybnosti. Řešení uvedených otázek přitom zjevně náleží do územního řízení, v navazujícím stavebním řízení by již k jejich řešení nebyl dán prostor. Nemá-li být proto řízení o žalobě pouhým „akademickým cvičením“, je namístě vyhovět návrhu Veřejného ochránce práv na přiznání odkladného účinku žalobě, ledaže by to bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, anebo by převážilo riziko újmy hrozící jiným osobám v důsledku přiznání odkladného účinku.
18. Takovými jinými osobami by mohl být zejména stavebník, resp. investor stavby, popř. osoby, které mají plánovanou stavbu v budoucnu využívat. V tomto ohledu však má krajský soud za to, že případná újma uvedených osob je pouze dočasného charakteru, a proto nemůže převážit nad nevratnou újmu hrozící veřejnému zájmu, který Veřejný ochránce práv hájí. Tvrzení investora, že každý den právní nejistoty pro něj znamená velké ztráty, zpochybňuje samotná skutečnost, že ačkoli žalobou napadené rozhodnutí o umístění předmětné stavby nabylo právní moci dne 28. 6. 2019, nebyla minimálně do 26. 2. 2020 (datum doručení vyjádření žalovaného soudu) stavebníkem podána žádost o vydání stavebního povolení. Stavebník sám tedy zřetelně s tvrzenou naléhavostí nepostupuje. Byť tedy krajský soud zajisté nepříjemnou situaci stavebníka chápe, nepovažuje jeho újmu za daného stavu věci za natolik závažnou, aby její existence bránila přiznání odkladného účinku žalobě.
19. Zájem na bytové výstavbě lze sice zcela obecně za veřejný označit, nelze jej však s ohledem na okolnosti případu a charakter předmětné stavby považovat za důležitý veřejný zájem schopný kolidovat s konkrétní újmu, jež by hrozila zájmu hájenému Veřejným ochránce práv. Nadto se investor omezil na zcela obecné konstatování o tom, že má stavba zajistit bydlení desítkám rodin, tudíž je jakékoli bližší poměření jejich zájmů s újmu, jež by vznikla zájmu hájenému Veřejným ochránce práv, vyloučeno.
20. Lze tedy uzavřít, že by závažnému veřejnému zájmu, k jehož ochraně byla žaloba podána, nepřiznáním odkladného účinku vznikla nepoměrně větší újma, než jaká by vznikla jiným osobám v případě jeho přiznání, přičemž přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Krajský soud proto přiznal žalobě odkladný účinek. Do skončení řízení před krajským soudem se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí o umístění předmětné stavby tedy nevyvolává účinky, které jinak nastupují s nabytím právní moci.
21. Tímto usnesením však krajský soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé. Ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly, může krajský soud toto usnesení i bez návrhu zrušit (§ 73 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Olomouc 12. března 2020

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

