



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) Mgr. E. J., a b) Mgr. J. N.**, proti žalovanému: **Městský úřad Proseč**, se sídlem nám. Dr. Tošovského 18, Proseč u Skutče, zast. Mgr. Tomášem Novotným, advokátem, se sídlem U Cihláře 3888, Havlíčkův Brod, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. M. R., zast. JUDr. Jiřím Kosem, MSc., advokátem, se sídlem Smilova 373, Pardubice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 13. 11. 2024, č. j. 52 A 91/2018-432,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 13. 11. 2024, č. j. 52 A 91/2018-432, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobci a) a b) (dále jen „žalobci“) se žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného (dále také jen „stavební úřad“). Uvedený nezákonný zásah spatřovali jednak v tom, že žalovaný vydal souhlas s užíváním stavby stavebníkům Ing. M. R. (osoba zúčastněná na řízení) a PharmDr. P. R. pro stavbu rodinného domu na adrese X, parc. č. st. X, v k. ú. P. u S., včetně zpevněných ploch na tomtéž pozemku (dále také jen „stavba“), kterou stavebníci provedli v rozporu s ověřenou stavební dokumentací a k ní žalobci uděleným souhlasem. Nezákonný zásah dále žalobci spatřovali také v tom, že s nimi žalovaný nejednal jako s účastníky řízení v řízení o nařízení odstranění uvedené stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které fakticky zahájil sdělením ze dne 4. 10. 2017, nezaslal žalobcům usnesení o zahájení tohoto řízení, v tomto fakticky zahájeném řízení nepokračoval a nevydal

meritorní rozhodnutí a dne 1. 11. 2017 žalobcům sdělil, že řízení o nařízení odstranění stavby zahajovat nebude. Žalobci se proto v žalobě ze dne 8. 6. 2018 domáhali, aby krajský soud 1) žalovanému zakázal pokračovat v nezákonném zásahu v jeho další úřední činnosti, 2) žalovanému uložil bezodkladně obnovit stav před zásahem, 3) žalovanému uložil pokračovat v zahájeném řízení o odstranění stavby a 4) postup žalovaného spočívající ve vydání souhlasu s užíváním stavby zhotovené v rozporu s ověřenou stavební dokumentací a uděleným souhlasem žalobců prohlásil za nezákonný.

[2] Krajský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 22. 5. 2019, č. j. 52 A 91/2018-195 (dále jen „první rozsudek krajského soudu“), tak, že žalobu zamítl co do požadavku, aby byla žalovanému uložena povinnost pokračovat v zahájeném řízení o odstranění stavby (I. výrok), jakož i co do požadavku, aby soud určil, že souhlas s užíváním stavby byl nezákonný a aby žalovanému zakázal v další úřední činnosti z tohoto souhlasu vycházet (II. výrok).

[3] Ke kasační stížnosti žalobců a) a b) první rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2021, č. j. 4 As 265/2019-64 (dále také jen „první zrušující rozsudek“), zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud následně usnesením ze dne 22. 11. 2021, č. j. 52 A 91/2018-232, žalobce a) a b) vyzval k odstranění vad petitu žaloby spočívajících v jeho neurčitosti. Žalobci tuto opravu provedli a nadále požadovali, aby krajský soud 1) určil, že závěr žalovaného o možnosti započít s užíváním stavby je nezákonným zásahem, 2) zrušil protokol ze závěrečné kontrolní prohlídky stavby ze dne 31. 8. 2017, 3) určil, že nezahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona žalovaným z moci úřední je nezákonným zásahem, a 4) přikázal žalovanému, aby řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona neprodleně zahájil.

[5] Krajský soud nato usnesením ze dne 22. 2. 2022, č. j. 52 A 91/2018-310, žalobu v částech uvedených výše pod body 1) a 2) vyloučil k samostatnému projednání s tím, že řízení o této části žaloby bude nadále vedeno pod sp. zn. 52 A 11/2022.

[6] V části, kterou se žalobci domáhali určení, že nezahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona žalovaným z moci úřední je nezákonným zásahem, a dále toho, aby žalovanému bylo přikázáno neprodleně zahájit řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona [výše označené návrhy pod body 3) a 4)], krajský soud žalobu usnesením ze dne 23. 3. 2022, č. j. 52 A 91/2018-317 (dále jen „usnesení ze dne 23. 3. 2022“), odmítl. Dospěl totiž k závěru, že v posuzovaném případě nebyla splněna základní podmínka přípustnosti zásahové žaloby, která vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, a to, že žalobci a) a b) před jejím podáním učinili podnět k zahájení řízení o odstranění stavby k příslušnému stavebnímu úřadu (žalovanému) podle § 42 správního řádu. Krajský soud proto žalobu odmítl pro její nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona.

[7] Také usnesení ze dne 23. 3. 2022 Nejvyšší správní soud zrušil svým rozsudkem ze dne 16. 8. 2023, č. j. 4 As 120/2022-36 (dále jen „druhý zrušující rozsudek“), a věc opětovně vrátil

pokračování

krajskému soudu k dalšímu řízení. Podle kasačního soudu krajský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že stěžovatelé neučinili podnět k zahájení řízení o odstranění stavby u příslušného stavebního úřadu (žalovaného) ve smyslu § 42 správního řádu, a tudíž že nesplnili podmínku přípustnosti zásahové žaloby vyplývající z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39. Podání žalobců ze dne 11. 12. 2017 a 27. 12. 2017 učiněná u žalovaného představovala takový podnět. Následné podání ze dne 14. 6. 2018 učiněné u Krajského úřadu Pardubického kraje pak zahrnovalo podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu. Krajský soud tudíž pochybil v tom, že žalobu stěžovatelů odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona pro její nepřípustnost.

[8] V dalším řízení krajský soud žalobu opětovně zamítl rozsudkem ze dne 13. 12. 2023, č. j. 52 A 91/2018-391 (dále jen „druhý rozsudek krajského soudu“). Shledal totiž, že tvrzený nezákonný zásah nesplňuje zákonnou podmínku přímého zkrácení práv žalobců. Krajský soud poukázal na obsah žalobci předloženého znaleckého posudku Ing. Vladislava Wicherka, z něž nelze přímo vyvodit konkrétní důsledky údajného (žalobci tvrzeného) rozporu stavby se stavební dokumentací, které by měly za následek krácení práv žalobců. Byť tedy žalobci uvedené zkrácení na svých právech nezákonným zásahem žalovaného tvrdili, podle krajského soudu toto zkrácení neprokázali a stavební úřad nebyl povinen vyhovět zahájit řízení o nařízení odstranění stavby.

[9] Ke třetí kasační stížnosti žalobců a) a b) však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2024, č. j. 4 As 1/2024-59 (dále také jen „třetí zrušující rozsudek“), druhý rozsudek krajského soudu zrušil a věc opětovně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud tedy o věci opětovně rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“). Tentokrát žalobu shledal důvodnou, tedy určil, že nezahájení řízení z moci úřední o nařízení odstranění stavby č. p. X, je ze strany žalovaného nezákonným zásahem (I. výrok), žalovanému přikázal neprodleně zahájit řízení o nařízení odstranění uvedené stavby (II. výrok) a výroky III. až VI. rozhodl o nákladech řízení.

[11] V napadeném rozsudku krajský soud nejprve shrnul pro něj závazné závěry vyplývající z obsahu třetího zrušujícího rozsudku. Z něj podle krajského soudu vyplývá, že pokud při posuzování znaleckého posudku znalece Ing. Vladislava Wicherka dospěje k závěru o jeho nedostacích či neúplnosti, a to jak po stránce formální, tak i věcné, nemůže takový posudek odmítnout a označit jej za nepoužitelný a nahradit jej vlastním „odborným“ názorem. Krajský soud tedy měl napravit vady dokazování buď výsledkem znalce Ing. Vladislava Wicherka, pokud dovodí nejasnosti či neúplnosti jeho znaleckého posudku, případně i výsledkem dalšího znalce Josefa Jůna, jehož posudek, avšak s jinými závěry, byl v řízení také předložen, vyvstane-li tato potřeba v řízení, případně nechá zpracovat revizní znalecký posudek a poté se zabývat naplněním podmínek ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu.

[12] Ze závěrů třetího zrušujícího rozsudku krajský soud usoudil, že se má zabývat i tím, zda nedošlo k naplnění předpokladů pro ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 108/2019-39, v souvislosti s postupem stavebního úřadu, který žalobcům sdělil (přípisem ze dne 4. 10. 2017), že shledal

podmínky pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, ale následně bez toho, aniž by na místě stavby provedl jakýkoliv úkon k ověření skutkového stavu věci, žalobcům opět jen sdělil, že řízení zahajovat nebude.

[13] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na to, že se ve svém druhém rozsudku přiklonil k posudku Josefa Jůna, který předložila osoba zúčastněná na řízení a který se shodně jako posudek Ing. Vladislava Wicherka (který ale v druhém rozsudku posoudil jako nepřezkoumatelný), zabýval stěžejní otázkou, zda mezi projektovaným a skutečným výškovým umístěním dané stavby existuje rozpor, a zda se v důsledku tohoto rozporu změnila odtokové poměry s vlivem na sousední nemovitost. Krajský soud v této souvislosti zmínil, že v třetím zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud označil posudek Ing. Vladislava Wicherka za přezkoumatelný, a přestože v něm znalec uvedl, že údaje v něm obsažené jsou pouze orientační, krajský soud již neshledal potřebu provádět výslech tohoto znalce k odstranění nejasností či neúplností jím podaného znaleckého posudku a dovodil také, že není třeba provádět další dokazování, tedy ani nechat zpracovat revizní znalecký posudek.

[14] Jelikož Nejvyšší správní soud podle krajského soudu posoudil znalecký posudek znalce Ing. Vladislava Wicherka jako přezkoumatelný a v řízení použitelný, došlo k procesní situaci, kterou řešil již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39. Jeho závěry jsou tudíž použitelné i v daném případě. Krajský soud z něj konkrétně poukázal na část odůvodnění, podle níž *„rozhodnou otázkou pro krajský soud je pouze to, zda má být správní řízení zahájeno, nikoli jak má být v případně zahájeném řízení rozhodnuto. Soud se bude zabývat tím, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného řízení stanoví zákon. (...) Závěr soudu v případném vyhovujícím rozsudku bude založen na skutkových okolnostech známých soudu v okamžiku jeho rozhodování. Úkolem soudu však není nahradit činnost příslušného správního orgánu a věc plně posoudit po skutkové stránce, zejména bude-li třeba ve věci provést rozsáhlejší dokazování. Smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to rozumné předpoklady.“*

[15] Jestliže byl tedy Ing. Vladislav Wicherka schopen na základě orientačních údajů dospět k závěru, že mezi projektovaným a skutečným výškovým umístěním stavby existuje rozpor, pak je tato otázka zcela zásadní pro posouzení, zda existují důvodné indicie o tom, že by mělo být zahájeno řízení o odstranění stavby. Krajský soud tudíž dospěl k závěru, že s ohledem na uvedený znalecký posudek jsou v daném případě rozumné předpoklady pro zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu závěrů rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39. Není však současně úkolem krajského soudu nahrazovat činnost stavebního úřadu, tedy žalovaného, posuzovat věc po skutkové stránce a provádět rozsáhlejší dokazování, jako například zadat ke zpracování revizní znalecký posudek. Z výsledků takového dokazování by již plynul konkrétní závěr o tom, zda jsou dány důvody pro nařízení odstranění stavby nebo důvody pro její dodatečné povolení, což je pravomocí příslušného správního orgánu. Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal i na závěr zmiňovaného rozsudku rozšířeného senátu vyplývající z jeho odst. [123], totiž že výrok vyhovujícího rozsudku nepředurčuje, zda stavební úřad skutečně nařídí odstranění stavby nebo zda tu jsou důvody pro dodatečné povolení stavby, neboť vyhovující rozsudek nevylučuje další dokazování ve správním řízení.

pokračování

[16] Krajský soud závěrem uvedl, že o existenci rozumných předpokladů pro vydání vyhovujícího rozsudku svědčila i skutečnost, že stavební úřad nejdříve ve svém přípisu ze dne 4. 10. 2017 sdělil, že shledal podmínky pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby a poté, aniž by provedl na místě stavby jakýkoliv úkon k ověření skutkového stavu a jen na základě sdělení osoby zúčastněné na řízení, žalobcům naopak sdělil, že toto řízení zahajovat nebude. Podle krajského soudu bylo uvedené v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

[17] Krajský soud tudíž v napadeném rozsudku zavázal žalovaného zabývat se otázkou, zda skutečně mezi projektovaným a skutečným výškovým umístěním stavby existuje takový rozpor, který by byl důvodem pro další postup žalovaného, přičemž je na jeho úvaze, zda nechá vypracovat revizní znalecký posudek. Pokud by žalovaný dospěl k závěru o důvodnosti námitky týkající se posouzení hydrogeologických poměrů, pak si nechá vypracovat znalecký posudek z jiného oboru (vodní hospodářství) o možném vlivu výškového umístění stavby na sousední stavbu žalobců, pokud zodpovězení takové otázky bude považovat za právně významné pro své rozhodnutí.

II.

[18] Proti napadenému rozsudku se žalovaný [dále jen „stěžovatel 1)“] a osoba zúčastněná na řízení [(dále jen „stěžovatel 2“), společně též jako „stěžovatele“] brání kasačními stížnostmi z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhují napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Stěžovatel 1) ve své kasační stížnosti namítá, že se krajský soud v napadeném rozsudku neřídil závazným právním názorem třetího zrušujícího rozsudku, především jeho odst. [54]. Krajský soud neprovedl ve věci žádné dokazování, a to ačkoli dospěl k závěru, že nedošlo k souladu mezi oběma dosud v řízení provedenými znaleckými posudky. Tím také podle stěžovatele 1) zapříčinil před stavebním úřadem v podstatě neřešitelnou procesní situaci. Závěr krajského soudu, v němž vyslovil, že stavbu nepovažuje za provedenou v rozporu s projektovou dokumentací, byť současně také uvedl, že dokazování k této otázce přesahuje rámec řízení před soudem, neboť by tím již nahrazoval činnost stavebního úřadu, je podle stěžovatele 1) zcela v rozporu se stavebním zákonem i rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39. Zahájení řízení o odstranění stavby má být zahájeno výlučně poté, co je učiněno zjištění, že se jedná o stavbu nepovolenou, a to jak ve smyslu § 250 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (nový), resp. § 129 (starého) stavebního zákona, tak ve smyslu citovaného rozsudku rozšířeného senátu. S tím souvisí také lhůta 30 dnů, která začíná stavebníkovi běžet ode dne zahájení řízení o odstranění stavby, pro žádost o její dodatečné povolení. Bez učinění závěru o tom, zda byla stavba postavena v rozporu s povolením či projektovou dokumentací, nařídil krajský soud stěžovateli 1), aby neprodleně zahájil řízení o odstranění stavby (nadto 30denní lhůta běží v době vánočních svátků). V řízení o odstranění stavby již není prostor zkoumat, zda stavba je či není v souladu s projektovou dokumentací.

[20] Stěžovatel 1) poukazuje i na skutečnost, že žalobci i on sám shodně při ústním jednání u krajského soudu dne 6. 11. 2024 navrhovali, aby byl proveden výslech obou znalců, k čemuž však krajský soud nepřistoupil. Ke sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2017 pak

stěžovatel 1) stručně uvedl, že se jednalo o návrh na odstranění stavby terénních úprav, nikoliv o návrh na odstranění stavby rodinného domu.

[21] Stěžovatel 2) ve své kasační stížnosti rovněž namítá, že krajský soud nedodržel závazný právní názor uvedený ve třetím zrušujícím rozsudku. Nejvyšší správní soud zcela jasně formuloval kroky, které měl krajský soud učinit, především mu podrobně vysvětlil, jak má dále přistoupit k důkazní situaci. Krajský soud se naopak závěrům Nejvyššího správního soudu vyhnul a celou věc „přehodil“ na stavební úřad, aniž by se řídil názorem kasačního soudu. Ten krajskému soudu neuložil, aby vycházel současně z obou protirečících si posudků, stejně tak mu nezakázal vycházet po doplnění dokazování jen z jednoho z existujících posudků. Nejvyšší správní soud nebránil krajskému soudu v tom, aby důkazy včetně obou posudků volně hodnotil a aby se případně opřel toliko o jeden z nich, nicméně takový postup měl krajský soud náležitě odůvodnit. Slovní spojení použité Nejvyšším správním soudem „*vyvstane-li tato potřeba v řízení*“ či „*je-li to pro posouzení věci potřeba*“ byla zvolena proto, aby si krajský soud o dalším postupu rozhodl sám podle toho, jaké výsledky přinese doplnění posudku Ing. Vladislava Wicherka.

[22] K závěru krajského soudu o tom, že další dokazování by bylo příliš rozsáhlé, a tedy by suploval činnost stavebního úřadu, stěžovatel 2) namítá, že výslech Ing. Vladislava Wicherka, případně i znalce Josefa Jůna mohl proběhnout při ústním jednání, které se konalo u krajského soudu dne 6. 11. 2024, což by řízení nijak neprodloužilo, a rozhodně by nešlo o rozsáhlé dokazování. Stěžovatel 2) také krajský soud upozornil, že nechal zpracovat znalecký posudek k posouzení změny odtokových poměrů, který by měl mít k dispozici začátkem roku 2025. V takovém případě by nebylo třeba se nutně zabývat ani výškovým umístěním stavby. Tento znalecký posudek také v řízení o kasační stížnosti předložil (aniž by jím navrhoval provést v řízení o kasační stížnosti důkaz) a poukázal na to, že jeho závěry se shodují se závěry hydrotechnického posouzení.

[23] K odkazu krajského soudu na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 stěžovatel 2) doplňuje, že podle něj z tohoto rozsudku vyplývá, že krajský soud může nařídit zahájení řízení o odstranění stavby s tím, že nijak nepředjímá jeho výsledek. Nicméně je to krajský soud, který musí posoudit, zda jsou zde reálné důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud nechtěl krajský soud provádět rozsáhlé dokazování a dospěl k závěru, že zde jsou rozumné předpoklady pro zahájení řízení o odstranění stavby, chybí v napadeném rozsudku příslušné úvahy o tom, zda tvrzená výšková odchylka 45 cm může být důvodem pro odstranění stavby či nikoliv. Krajský soud přitom ve svých dřívějších rozsudcích uvedl, že se jedná o nepodstatnou odchylku, kterou připouští stavební zákon i v případě, kdy bylo vydáno stavební povolení. Žalobci navíc neprokázali, jak se uvedená odchylka měla projevit na odtokových poměrech ve vztahu k jejich nemovitosti a jak se tato údajná změna měla negativně odrazit na jejich právech.

III.

[24] Žalobci ve svém vyjádření navrhuji kasační stížnost stěžovatele 1) zamítnout jako nedůvodnou. Mají za to, že krajský soud není vždy zcela vázán právním názorem kasačního soudu, a to za podmínky, že došlo k relevantní změně právní úpravy aplikovatelné na posuzovanou věc, nebo že byl změněn závěr o skutkovém stavu, v důsledku čehož závazný právní názor soudu na věc nadále nedopadá, což se stalo i v nyní projednávané věci. Krajský

pokračování

soud učinil skutková zjištění a dospěl k závěru o jiném právním posouzení věci, neboť byly dány rozumné předpoklady pro zahájení řízení o odstranění stavby. Žalobci poukazují na povahu řízení o nařízení odstranění stavby a také na skutečnost, že znalec Josef Jůna již není znalcem, a ihned po vyhotovení znalecké doložky k výzvě krajského soudu na jím podaném znaleckém posudku svou činnost ukončil, přičemž k tomuto posudku uvedl, že jej zpracovával jako zakázku pro osobu zúčastněnou na řízení podle jejího zadání, nikoliv pro účely soudního řízení. Žalobci nesouhlasí s námitkami stěžovatele 1), který svoji nečinnost obhajoval vánočními svátky, a poukazují na skutečný stav, který je v rozporu s projektovou dokumentací.

[25] Obdobnou argumentaci žalobci uvádějí i ke kasační stížnosti stěžovatele 2). Dodávají, že osoba zúčastněná na řízení měla povinnost provádět stavbu podle vydaného stavebního povolení, a pokud se v průběhu realizace rozhodla pro změny, měla tyto projednat se stavebním úřadem, přičemž popisují průběh takového řízení a povolení stavby před jejím dokončením. Zdůrazňují, že se v daném případě nejedná o nepodstatné odchylky od ověřené projektové dokumentace, jak tvrdí stěžovatel 2). Jeho povinností je v řízení o odstranění stavby prokázat, že podmáčení sousedních nemovitostí není způsobeno navýšením základů stavby, a tím i celé stavby, o cca 50 cm, ale že to jsou právě terénní úpravy, které způsobují změnu odtokových poměrů.

IV.

[26] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost je důvodná.

[28] Oba stěžovatelé ve svých kasačních stížnostech namítají, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený ve třetím zrušujícím rozsudku. Neodstranil totiž vady dokazování a s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 nařídil žalovanému zahájit řízení o nařízení odstranění stavby. Této argumentaci Nejvyšší správní soud přitakává, jak dále blíže vyloží.

[29] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*

[30] Nejvyšší správní soud již například ve svém rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-28, dospěl k závěru, že „[p]okud krajský soud (byť i důvodně) nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho zrušujícím rozsudku, je přesto povinen je v dalším řízení respektovat (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřízeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoučelný, smyslem jeho zachovávaní je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů.“

[31] Ve třetím zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud závázal v odst. [54] krajský soud k tomu, aby v dalším řízení napravil „vytčené vady dokazování, a to buď výsledkem znalece Ing. Wicherka k odstranění nejasností či neúplností jím podaného znaleckého posudku, pokud takové dovodí, popřípadě i výsledkem znalce Jůna, vyvstane-li tato potřeba v řízení. V případě, že nedojde k souladu mezi oběma dosud v řízení provedenými znaleckými posudky, ustanoví ve smyslu § 127 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., znalce za účelem zpracování revizního znaleckého posudku, resp. nechá vypracovat znalecký posudek znalce z oboru pro věc vhodnějšího, je-li to pro posouzení věci potřeba. Poté o věci nově rozhodne, tedy bude se opětovně zabývat naplněním podmínek ochrany před nezákonných zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., a to i s přihlédnutím ke všem závěrům, které vyplývají z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39.“

[32] V řízení před krajským soudem totiž byly předloženy a jako důkaz provedeny dva rozporné znalecké posudky, a sice posudek Josefa Jůna předložený stěžovatelem 2) a posudek Ing. Vladislava Wicherka, který předložili žalobci. Krajský soud při dokazování v řízení předcházejícím vydání třetího zrušujícího rozsudku posoudil znalecký posudek druhého z uvedených znalců jako „nepřezkoumatelný“. Pro tuto vadu jej v řízení nepovažoval za důkaz s dostatečnou důkazní silou, jeho obsahem se blíže nezabýval a přiklonil se bez dalšího k závěrům znaleckého posudku Josefa Jůny. Tento přístup k důkazním prostředkům, které jsou nadány zcela stejnou důkazní silou, však Nejvyšší správní soud označil ve třetím zrušujícím rozsudku za nepřipustný. Současně krajskému soudu naznačil postup, který lze zvolit za situace, kdy určitý v řízení předložený znalecký posudek není řádně odůvodněn, či jsou pochybnosti o jeho věcné správnosti. Konkrétně k tomu ve třetím zrušujícím rozsudku uvedl, že „[p]okud při tomto posouzení dospěje k závěru o nedostatcích či neúplnostech znaleckého posudku co do jeho formálních vad či má pochybnosti o jeho věcné správnosti, není oprávněn jej bez dalšího odmítnout a označit za de facto nepoužitelný (a už vůbec ne s oněmi dehonestujícími závěry, jak učinil v nynějším případě krajský soud), a nahradit jej vlastním ‚odborným‘ názorem opřeným o úvahy jiného v řízení předloženého znaleckého posudku obsahujícího oponentní závěr. Sám krajský soud totiž nedisponuje takovými odbornými znalostmi, aby byl schopen tuto vlastní odbornou úvahu učinit. Ostatně, pokud by tomu tak bylo, nebylo by třeba žádný znalecký posudek vyhotovovat a soud by mohl obornou činnost znalce zastoupit či nahradit. (...) Jinými slovy, pokud má krajský soud ke znaleckému posudku, který provedl jako důkaz, výhrady ať již po formální či věcné stránce (co do úplnosti závěrů či jiných nejasností), je povinen v souladu s § 127 odst. 2 o. s. ř. znalci uložit, aby podal vysvětlení, posudek doplnil nebo jinak odstranil jeho nedostatky, resp. tohoto znalce vyslechnout. Jedná-li se pak o dva rovnocenné znalecké posudky předložené účastníky řízení či osobami zúčastněnými na řízení, jež se týkají téže odborné otázky a jsou ve vzájemné kolizi, je krajský soud povinen (nelze-li tyto rozpory odstranit prostřednictvím výsledků znalců či doplněním znaleckých posudků) sám ustanovit znalce za účelem zpracování revizního znaleckého posudku, v němž by spornou odbornou otázku opět posoudil a vyjádřil se i k odborným znaleckým závěrům již podaných a vzájemně rozporných posudků.“

[33] K těmto závěrům pak Nejvyšší správní soud ve třetím zrušujícím rozsudku dodal, že nesdílí názor krajského soudu týkající se „nepřezkoumatelnosti“ znaleckého posudku Ing. Vladislava Wicherka. Současně poukázal i na možnost zpracování znaleckého posudku z oboru vodního hospodářství a připustil, že zpracování znaleckého posudku z tohoto oboru by mohlo být dalším východiskem pro vyřešení nastalého rozporu mezi závěry dvou

pokračování

předložených znaleckých posudků. Nejvyšší správní soud však nechal na posouzení krajského soudu, aby zvážil, kterou z uvedených možností v dalším řízení zvolí.

[34] Závěrem třetího zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud dále poukázal na závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 i v souvislosti s postupem stavebního úřadu [stěžovatele 1)]. Ten přípisem ze dne 4. 10. 2017 žalobcům sdělil, že shledal podmínky pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, přesto následně bez jakéhokoliv úkonu k ověření skutkového stavu žalobcům dne 1. 11. 2017 sdělil, že dané řízení zahajovat nebude. Podle třetího zrušujícího rozsudku měl krajský soud zvážit, zda tato okolnost může mít pro posouzení věci význam.

[35] Krajský soud však naznačeným způsobem nepostupoval a právní názor Nejvyššího správního soudu, pro něj závazný, nerespektoval. Krajský soud se totiž bez dalšího dovolal závěru kasačního soudu o tom, že znalecký posudek Ing. Vladislava Wicherka je přezkoumatelný a na základě toho dále dovodil, že tento znalecký posudek založil rozumné předpoklady pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby ve smyslu závěrů rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 (konkrétně jeho odst. [105]). Tuto úvahu krajský soud navíc podpořil také citací odst. [124] daného rozsudku rozšířeného senátu se shrnutím, že dokazování v nastalé situaci je s ohledem na jeho rozsáhlost vhodné přenechat žalovanému.

[36] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se nejprve vyjádřit k odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 a jeho použití na nynější věc. Jak již shora uvedeno, Nejvyšší správní soud na závěry vyplývající z tohoto rozsudku rozšířeného senátu odkázal již v prvním zrušujícím rozsudku. Také ve třetím zrušujícím rozsudku byl krajský soud na úvahy v něm obsažené upozorněn v souvislosti s postupem stavebního úřadu (viz výše odst. [34]). Závěry vyslovené ve třetím zrušujícím rozsudku však krajský soud dezinterpretoval v podstatě tím způsobem, aby si pokud možno „zjednodušil svou práci“, resp. aby rozhodl o žalobě tzv. „cestou nejmenšího odporu“, tedy jí vyhověl, za situace, kdy již rozhodoval o téže žalobě počtvrté.

[37] Není pochyb o tom, že rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39 vyložil, že smyslem vyhovujícího rozsudku správního soudu je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem v případě, že jsou pro to rozumné předpoklady a že naopak není úkolem správního soudu nahradit činnost příslušného správního orgánu a posuzovat věc po skutkové stránce, zejména je-li potřeba rozsáhlejšího dokazování. Má-li být uvedený závěr použit na nynější případ, bylo by možné postup krajského soudu akceptovat za předpokladu, že by měl v řízení o žalobě k dispozici toliko jediný znalecký posudek (Ing. Wicherka), v němž by našel podklad pro závěr, že je namístě v dané věci zahájit řízení o nařízení odstranění stavby. Taková situace však v nynější věci nenastala. Jak opakovaně zmíněno, krajský soud rozhodoval (či měl ve věci rozhodnout) za situace, kdy měl k dispozici dva co do důkazní síly rovnocenné znalecké posudky předložené osobami vystupujícími v řízení v protivném postavení, a závěry těchto posudků nebyly ve vzájemném souladu. Nelze nepoukázat na to, že to byl právě krajský soud, který v řízení předcházejícím vydání svého druhého rozsudku provedl dokazování oběma těmito znaleckými posudky, aniž by je však hodnotil ve vzájemných souvislostech a jakkoliv se vypořádal s jejich vzájemnými rozpory. Namísto toho jeden ze znaleckých posudků (Ing. Wicherka) označil

za „nepřezkoumatelný“, více se jím tedy nezabýval a své závěry založil výlučně na druhém z posudků (znalce Jůna). V takovém případě, kdy bylo provedeno dokazování oběma posudky, ale nebylo možno si jednoduše „vybrat“ jeden z nich a na něm založit své závěry.

[38] Aby bylo možno dospět k závěru o rozumném předpokladu pro zahájení určitého řízení (zde o nařízení odstranění stavby) tedy bylo nezbytné, aby se krajský soud nejprve zabýval oněmi rozpory mezi dvěma rovnocennými důkazy, tedy znaleckými posudky, a následně s ohledem na výsledek takového postupu vzal v úvahu závěry, k nimž dospěl rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39 ohledně možnosti uložit správnímu orgánu povinnost zahájit určité správní řízení zahajované *ex officio*.

[39] Měl-li krajský soud jako stěžejní posoudit otázku, zda má stavební úřad zahájit řízení o nařízení odstranění stavby, pak na ni nebylo možno odpovědět na základě vzájemně si odporujících důkazů, které ale byly pro posouzení dané otázky významné (o čemž krajský soud zjevně nepochyboval). Právě z uvedených důvodů také Nejvyšší správní soud trval ve svém třetím zrušujícím rozsudku na nezbytnosti odstranit v řízení o žalobě existující rozpory dvou na roveň postavených znaleckých posudků některou z možností, jež za tímto účelem krajskému soudu nastínil.

[40] Jinými slovy, v procesní situaci, kdy existují dva svým obsahem si odporující důkazní prostředky stejné důkazní síly a pojednávající o téže otázce, která je podstatná pro konečný závěr krajského soudu o tom, zda zde existují rozumné předpoklady pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, nemůže krajský soud nařídít stavebnímu úřadu zahájit řízení o nařízení odstranění stavby, aniž by se s rozpory mezi těmito důkazními prostředky nejprve zabýval a tyto odstranil.

[41] Obhazuje-li krajský soud svůj postup, který se vymyká závaznému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, odůvodněním, že posuzování skutkového stavu v dané věci není předmětem jeho přezkumu a zaštiťuje se v tom rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 (konkrétně jeho odst. [105], podle nějž „[z]ávěr soudu v případném vyhovujícím rozsudku bude založen na skutkových okolnostech známých soudu v okamžiku jeho rozhodování. Úkolem soudu však není nabravit činnost příslušného správního orgánu a věc plně posoudit po skutkové stránce, zejména bude-li třeba ve věci provést rozsáhlejší dokazování. Smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to rozumné předpoklady.“), nelze mu přisvědčit. Nejvyšší správní soud nezavázal svým právním názorem krajský soud k tomu, aby skrze mu uložené nápravy vad v jím provedeném dokazování sám vyřešil, jak má stavební úřad v řízení postupovat a k jakému výsledku má dojít poté, co stavební úřad zahájí řízení o nařízení odstranění stavby (tedy zda nařídí nebo nenařídí její odstranění, zastaví řízení či rozhodne jakkoliv jinak). To je zcela jistě až dalším krokem v daném správním řízení, které v návaznosti na rozsudek krajského soudu zahájí a provede příslušný správní orgán, zde stavební úřad, budou-li k tomu splněny podmínky vyplývající z opakovaně citovaného rozsudku rozšířeného senátu. I v uvedeném krajský soud nesprávně uchopil závěry plynoucí z rozsudku rozšířeného senátu.

[42] Nejvyšší správní soud tedy znovu (stejně jako ve třetím zrušujícím rozsudku) považuje za podstatné, aby krajský soud nejprve odstranil rozpor mezi závěry znaleckého

pokračování

posudku znalce Ing. Vladislava Wicherka a Josefa Jůna. Pokud kasační soud ve svém předchozím rozsudku na rozdíl od krajského soudu dovodil, že znalecký posudek Ing. Vladislava Wicherka není nepřezkoumatelný (byť je zřejmé, že v případě znaleckého posudku lze je stěží mluvit o nepřezkoumatelnosti v tom smyslu, jak je tento pojem užíván v souvislosti s rozhodnutími soudů či správních orgánů), pak to neznamená, že tím vyjádřil, že se jedná o jediný pro krajský soud relevantní důkaz, z něhož má dále vycházet. Krajský soud má stále možnost provést výslech daného znalce, pokud považuje za podstatné doplnit skutečnosti k jím podanému znaleckému posudku, případně může vyslechnout i znalce Josefa Jůna, aby odstranil rozpory, které panují mezi znaleckými posudky obou uvedených znalců. Jestliže nezvolí tento postup a neodstraní rozpor mezi těmito znaleckými posudky touto cestou, pak nechá vypracovat znalecký posudek revizní z téhož oboru (podle § 127 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. ustanoví znalce k jeho zpracování), případně není vyloučeno nechat vypracovat znalecký posudek z jiného vhodnějšího oboru (např. vodní hospodářství, jak krajský soud dříve sám naznačil).

[43] Pro lepší pochopení tohoto závazného právního názoru Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud je povinen předtím, než rozhodne o věci samé, odstranit rozpor již existujících a v řízení před ním provedených znaleckých posudků. Nejvyšší správní soud však krajskému soudu nestanoví striktní postup, kterým k uvedenému má krajský soud dospět, tedy jak přesně má dojít k odstranění rozporů, či vyjasnění otázek, v nichž se znalci neshodují a jež jsou pro posouzení věci podstatné. Není však v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu zvolit postup jiný (tedy neprovést odstranění rozporů obou znaleckých posudků, ať již kterýmkoliv z vývahu přicházejících způsobů) za předpokladu, že nedošlo ke změně skutkových okolností či změně relevantní právní úpravy či změně judikatury vysokých soudů použitelná na nynější případ.

[44] Teprve v návaznosti na výsledky shora uvedeného postupu, k němuž je povinen, krajský soud při svém dalším rozhodování zváží také význam dvou sdělení stavebního úřadu ze dnů 4. 10. 2017 a 1. 11. 2017, v nichž žalobcům nejprve sdělil, že řízení o nařízení odstranění stavby zahájí, a následně tento svůj názor změnil (viz výše odst. [34]).

[45] Nejvyšší správní soud závěrem opětovně zdůrazňuje závěry své výše citované judikatury (rozsudku č. j. 1 As 74/2017-28), podle nichž je krajský soud povinen v dalším řízení respektovat závěry kasačního soudu, i když se s nimi neztotožňuje a nemůže postupovat svévolně či hledat klíčky, kterými by se respektování závazného právního názoru vyhnul. V konečném důsledku takový postup vede pouze k prodlužování soudního řízení, které v daném případě trvá již bezmála sedm let, a to především k tíži účastníků řízení, resp. i všech dalších osob na řízení zúčastněných. Z uvedeného důvodu krajský soud v rámci svého dalšího postupu bude mít na paměti též právo účastníků řízení na spravedlivý proces, který mimo jiné zahrnuje jejich právo domoci se soudního rozhodnutí v reálném čase, nikoliv vedeného bez racionálního opodstatnění dlouhá léta.

[46] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud tím, že nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve třetím zrušujícím rozsudku a neodstranil vady, jichž se dopustil při dokazování, zatížil řízení o žalobě vadou s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je naplněn.

[47] S ohledem na práve uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat dalšími v kasační stížnosti uplatněnými námitkami spadajícími pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Bylo by to předčasné za situace, kdy v novém rozhodnutí může krajský soud dospět k jiným než nyní vysloveným závěrům.

V.

[48] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[49] Krajský soud tedy v posuzované věci napraví vytčené (nyní, shodně jako již ve třetím zrušujícím rozsudku) vady dokazování, a to buď výsledkem znalce Ing. Wicherka k odstranění nejasností či neúplností jím podaného znaleckého posudku, pokud takové dovodí, popřípadě i výsledkem znalce Jůna, vyvstane-li tato potřeba v řízení. V případě, že nedojde k souladu mezi oběma dosud v řízení provedenými znaleckými posudky, ustanoví znalce za účelem zpracování revizního znaleckého posudku, resp. nechá vypracovat znalecký posudek znalce z oboru pro věc vhodnějšího, je-li to pro posouzení věci potřeba. Poté o věci nově rozhodne, tedy bude se opětovně zabývat naplněním podmínek ochrany před nezákonných zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., přičemž neopomene přihlídnout k závěrům, které vyplývají z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 v tom smyslu, jak byly shora vyloženy pro účely nynější věci.

[50] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že s ohledem na stěžovatelem 2) předložený znalecký posudek č. 006339/2025 krajský soud v dalším řízení zváží potřebu jeho provedení. Shledá-li krajský soud důvod pro provedení tohoto důkazu jako důkazu, který může přispět k vyřešení stěžejní sporné otázky o tom, zda nezařazení řízení o nařízení odstranění stavby bylo nezákonným zásahem stavebního úřadu a zda je stavební úřad povinen v posuzovaném případě zahájit takové řízení, bude povinností krajského soudu tento důkaz důsledně hodnotit (stejně jako kterýkoliv jiný) podle pravidel vyplývajících z § 77 odst. 2 s. ř. s., tedy nejen jednotlivě, ale i v souvislostech s ostatními dosud provedenými důkazy, tj. včetně povinnosti vypořádat se s případnými rozpornými závěry vícero co do důkazní síly rovnocenných znaleckých posudků.

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu

pokračování

4 As 307/2024-88