



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 20**, se sídlem Jívanská 647/10, Praha, **za účasti:** Ing. P. M., zast. Mgr. Petrem Muchou, advokátem se sídlem Štěpánská 540/7, Praha, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2025, č. j. 8 A 130/2024-67,

t a k t o:

- I.** Kasační stížnosti **se z a m í t a j í.**
- II.** Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **jsou p o v i n n i** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech každý částku 9 474 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasačními stížnostmi se žalovaný [dále též „stěžovatel a“) a osoba zúčastněná na řízení [dále též „stavebník“ a „stěžovatel b“) domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým tento soud vyhověl zásahové žalobě žalobkyně a určil, že „zásah žalované spočívající v tom, že nezahájil řízení k vymožení povinnosti odstranit stavbu „Nášlapné vrstvy podlahy v bytě č. Xa bytového domu č. p. Xb v k. ú. H. P. na pozemku parc. č. Xc v katastrálním území H. P.“, uložené rozhodnutím

žalovaného ze dne 25. 6. 2021, č. j. MCP20 013539/2021/OVUR/St, sp. zn. MCP20 002234/2021, ve spojení s rozhodnutím MHMP ze dne 14. 1. 2022, č. j. MHMP ze dne 14. 1. 2022, č. j. MHMP 49732, je nezákonný“ (výrok I.). Dále žalovanému přikázal, aby „ve lhůtě do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zahájil exekuční řízení k vymožení povinnosti odstranit stavbu „Nášlapné vrstvy podlahy v bytě č. Xa bytového domu č. p. Xb v k.ú. H. P. na pozemku parc. č. Xc v katastrálním území H. P., uložené rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 6. 2021, č. j. MCP20 013539/2021/OVUR/St, sp. zn. MCP20 002234/2021, ve spojení s rozhodnutím MHMP ze dne 14. 1. 2022, č. j. MHMP 49732“ (výrok II.).

[2] Žalobkyně je vlastníkem bytové jednotky č. Xd v panelovém domě na adrese: Xe, a její bytová jednotka se nachází pod jednotkou č. Xa, kterou vlastní stavebník. V roce 2018 stavebník rekonstruoval svou bytovou jednotku a vyměnil podlahu. Žalobkyně po této rekonstrukci zaznamenala zhoršení zvukově izolačních vlastností podlahy, včetně toho, že dochází k nepřiměřenému pronikání hluku a vibrací z horního bytu. V této souvislosti žalovaný dne 14. 1. 2020 přistoupil k ústnímu jednání spojenému s ohledáním na místě, za účelem prošetření nevyhovujícího stavebně technického provedení rekonstrukce. Následně žalovaný (po uplatnění opatření proti nečinnosti) dne 9. 2. 2021 vydal oznámení o zahájení řízení podle § 129 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, o odstranění stavebních úprav spočívajících v položení nové podlahy. Stavebníka nejprve vyzval ke zjednání nápravy. Jelikož k nápravě nedošlo, žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2021, č. j. MCP20 013539/2021/OVUR/St, nařídil stavebníkovi odstranění stavby nášlapné vrstvy podlahy do 60 dnů od právní moci rozhodnutí a uložil mu povinnost oznámit její odstranění.

[3] Proti tomuto rozhodnutí se stavebník odvolal. Namítal, že otázka hlukových imisí je řazena do oblasti práva soukromého a nelze ji řešit veřejnoprávními prostředky. Odvolání Magistrát hlavního města Prahy, jakožto nadřízený správní orgán rozhodnutím ze dne 14. 1. 2022, č. j. MHMP 49732/2022, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Zdůraznil, že podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale byla provedena v rozporu s právními předpisy, nařídí odstranění stavby. Těmito právními předpisy se nyní rozumí zejména nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), ve znění pozdějších předpisů. Podle pražských stavebních předpisů, musí stavba mít ochranu proti hluku, dostatečné zvukově izolační vlastnosti a kročejová neprůzvučnost stropů spolu s podlahami musí splňovat požadavky technické normy (v tomto případě konkrétně normy ČSN 73 0532 – Akustika – Ochrana proti hluku v budovách a posuzování akustických vlastností stavebních výrobků). Pokud tomu tak není, je zcela na místě věc řešit v rámci práva veřejného. Následně stavebník žalovanému sdělil, že stavbu odstranil. Žalovaný proto chtěl přistoupit k provedení kontrolní prohlídky, kterou však stavebník neumožnil. Prohlásil, že předmětný byt je jeho obydlem a svědčí mu ochrana ve smyslu čl. 12 Listiny základních práv a svobod, a proto nesouhlasí se vstupem osob do svého bytu. Žalovaný proto stavebníka vyzval k předložení dokladů (např. fotografií, prohlášení zhotovitele stavby apod.) prokazujících, že stavba byla skutečně odstraněna. Stavebník zaslal své čestné prohlášení, že stavba byla odstraněna a uvedl, že fotodokumentaci neprováděl, neboť tato povinnost v rozhodnutí nebyla zahrnuta. Za účelem objasnění situace žalovaný přistoupil k ústnímu jednání, při kterém stavebník předložil 3 fotografie podlahy bytu (na kterých byl

pokračování

zachycen pouze beton); ty měly odstranění podlahy prokázat. Současně stavebník uvedl, že stavbu odstranil a nechal položit novou nášlapnou vrstvu podlahy včetně izolační podložky, položení podlahy prováděla osoba podnikající v podlahách. Podle žalovaného by vizuální kontrola byla bezpředmětná, jelikož na místě by již nebylo možné zkontrolovat stav, který měl být těsně po splnění povinnosti.

[4] Žalobkyně podala podnět k zahájení exekučního řízení, neboť odstranění stavby nebylo prokázáno a měla za to, že se v bytě stavebníka stále nachází nevyhovující podlaha. Ke zlepšení zvukové izolačních vlastností podlahy nedošlo a žalobkyně ani nezaznamenala, že by v bytě stavebníka probíhaly stavební práce. Žalovaný měl za to, že odstranění stavby bylo prokázáno, ale za účelem odstranění pochybností chtěl provést kontrolní prohlídku v bytě stavebníka; ten vstup do bytu neumožnil, jelikož věc považoval za pravomocně uzavřenou. Následně žalovaný stavebníka vyzval k předložení důkazů, že nově položená podlaha již požadavky právních předpisů splňuje (měření kročejové neprůzvučnosti, případně minimálně doložení návrhu stavby podlahy, prohlášení zhotovitele, že je podlaha provedena podle návrhu, a výpočet kročejové neprůzvučnosti). Stavebník nejprve uvedl, že věc považuje za pravomocně skončenou a podklady doložit nechtěl. Nicméně po zahájení přestupkového řízení pro nesplnění povinnosti podklady doložit, stavebník předložil akustický posudek, prohlášení J. L., že byla podložena nová podlaha podle návrhu skladby podlahy (aniž by bylo specifikováno, o jaký návrh se jedná), technický list k podložce, kladecský předpis a e-mail soukromé společnosti o vlivu rekonstrukce na zvukové izolační vlastnosti.

[5] Žalobkyně se nadále domnívala, že podklady soulad nové podlahy s právními předpisy neprokazují. Podala tedy podnět buďto k zahájení exekučního řízení, případně k zahájení řízení o povinnosti odstranit nově položenou podlahu pro nesoulad s právními předpisy. K tomu žalovaný uvedl, že se k možnosti zahájit exekuční řízení již vyjadřoval a důvod k jeho zahájení neshledal; dále konstatoval, že má za prokázaný soulad podlahy s právními předpisy. Žalobkyně proto u nadřízeného správního orgánu podala žádost o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného. Nadřízený správní orgán však dospěl k závěru, že žalovaný je v této věci činný a intenzivně se jí zabývá, proto žádosti žalobkyně nevyhověl.

2. Rozhodnutí městského soudu

[6] Po vyčerpání prostředků ochrany před správními orgány se žalobkyně obrátila na městský soud se zásahovou žalobou. V té formulovala eventuální petit a domáhala se určení, že je nezákonným zásahem nezahájení exekučního řízení, a dále přikázání žalovanému toto řízení zahájit, případně určení, že nezákonný zásah spočívá v nezahájení řízení o odstranění stavby, a následně opět přikázání toto řízení zahájit. Podle žalobkyně stavebník neprokázal odstranění stavby, čímž nesplnil povinnost uloženou mu správním rozhodnutím, a proto bylo povinností žalovaného exekuční řízení zahájit. Konkrétně žalobkyně namítala, že čestné prohlášení osoby, které rozhodnutí uložilo povinnost, nemůže sloužit jako důkaz, ale pouze jako podklad rozhodnutí s velmi nízkou vypovídací hodnotou. Fotografie předložené stavebníkem žalobkyně označila za nedůvěryhodné, jelikož sám stavebník nejprve tvrdil, že žádné fotografie nepořizoval, nadto z nich vůbec nebylo možné zjistit, kde byly pořízeny a co je na nich vlastně zachyceno. Proto měl žalovaný přistoupit k vymáhání uložené povinnosti.

[7] Žalobkyně rozporovala rovněž důkazy, které měly prokázat soulad nové podlahy s právními předpisy. Podle ní jsou tyto důkazy nekonzistentní a působí účelově, i s ohledem na skutečnost, že je stavebník předložil až po zahájení přestupkového řízení. Stavebníkem předložený akustický posudek vůbec neobsahuje vzorce, podle kterých byly hodnoty získány, a při již existující stavbě by její zvukově izolační vlastnosti měly být zjištěny měřením, nikoliv výpočty. Prohlášení pana L. je také neprůkazné; žalovaný jej nevyslechl ani jinak neověřil jeho pravdivost. Technický popis použité vrstvy ani kladečský list nejsou důkazy, jde jen o doklady daných výrobců. Proto měl žalovaný v případě, že by odstranění stavby skutečně považoval za prokázané, přistoupit k dalšímu řízení o odstranění stavby, jelikož nebyl prokázán její soulad s právními předpisy.

[8] Městský soud podle § 87 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodl, že zásah žalovaného je nezákonný, a to v souladu s prvním z navržených petitů. Za nezákonný zásah tak považoval nezahájení exekučního řízení a žalovanému přikázal zahájit toto řízení ve lhůtě 15 dnů od právní moci uvedeného rozsudku.

[9] V odůvodnění městský soud přisvědčil argumentaci žalobkyně, že ze stavebníkem předložených fotografií nelze zjistit, kdy a kde byly pořízeny ani co přesně zachycují, a doplnil, že obdobné fotografie lze stáhnout i z internetu. Stejně tak čestné prohlášení nemůže sloužit jako důkaz, jestliže jej prohlásil ten, kdo jej jako důkaz navrhuje. Žalovaný proto nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a pochybil, pokud se spokojil s neprůkaznými důkazy. Odstranění stavby proto prokázáno nebylo.

[10] Městský soud se dále zabýval tím, zda byl případně prokázán soulad nově položené podlahy s právními předpisy. Podle městského soudu žalovaný pochybil, jestliže stavebníka vyzval k doložení dokumentace, jejíž součástí nebylo měření kročejové neprůzvučnosti. Městský soud dále uvedl, že stavebníkem předložené podklady, které měly prokázat soulad nové podlahy s právními předpisy, tento soulad neprokazují.

3. Kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[11] Rozsudek městského soudu napadli stěžovatelé kasačními stížnostmi. Stěžovatel a) namítá, že městský soud pochybil, jelikož zcela nahradil správní uvážení vlastním hodnocením. Městský soud měl posuzovat pouze zákonnost správního uvážení. Stěžovatel a) při zjišťování skutkového stavu nepochybil a pečlivě posuzoval důkazní prostředky, které měl k dispozici. Městský soud nedostatečně reflektoval, že stěžovateli a) nebylo umožněno provést kontrolní prohlídku na místě. Přesto shromáždil podpůrné důkazy, které městský soud bezdůvodně bagatelizoval. Zároveň stěžovatel a) vyčerpal správní prostředky (včetně přestupkového řízení), které měl k dispozici. Na základě získaných podkladů pak vyhodnotil, že důvody k exekuci dány nebyly, a to i s ohledem na povinnost postupovat přiměřeně, jelikož nařízení exekuce by přiměřené nebylo. Posouzení, zda je dán důvod k zahájení exekuce, závisí na zjištění, zda byla splněna povinnost uložená rozhodnutím. V této části pak má stěžovatel a) prostor ke správnímu uvážení a nelze mu podsouvat jiný skutkový závěr, než ke kterému v rámci tohoto uvážení dospěl. Stěžovatel a) dále rozsudek označil za nepřezkoumatelný pro rozpor mezi skutkovými zjištěními a výrokem – městský

pokračování

soud opominul, že stěžovatel a) učinil řadu kroků za účelem objasnění věci, a uložil mu nepřiměřenou povinnost, protože nedostatečně posoudil, proč nebylo možné požadovat měření akreditovanou laboratoří. Zároveň městský soud připisoval klíčový význam tvrzením žalobkyně, která nedoložila žádný přímý důkaz, že podlaha nebyla odstraněna. Stěžovatel a) tak navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel b) uvedl, že městský soud dospěl k závěru, že žalovaný po něm nepožadoval „správnou dokumentaci“, a proto měl zahájit exekuční řízení. Stěžovatel b) zdůraznil, že jeho povinností bylo toliko odstranit původní podlahu, ne položit podlahu novou. Proto by svou povinnost splnil jen odstraněním nášlapné vrstvy, aniž by věc dále řešil. Splnění této povinnosti stěžovatel b) prokázal mimo jiné prohlášením J. L., který potvrdil, že v červnu 2022 byla položena podložka a podlahová krytina. Z toho je zřejmé, že k odstranění nášlapné vrstvy muselo dojít, neboť by jinak nebylo možné položit tuto podložku. Žalovaný nebyl povinen zabývat se tím, zda a jak stěžovatel b) položil novou podlahu, ani vyzývat stavebníka k doložení měření kročejové neprůzvučnosti. Zároveň stěžovatel b) odkazoval na e-mail soukromé společnosti, podle kterého nelze potvrdit, že rekonstrukcí došlo ke zhoršení původního stavu. Městský soud se vůbec nezabýval dalšími důkazními prostředky provedenými žalovaným (akustický posudek, kladečský list, návrh skladby podlahy a prohlášení J. L.), které stěžovatel b) za neprůkazné nepovažuje. Stěžovatel b) proto navrhl zrušení napadeného rozsudku ve výroku I., II. a IV. (tedy bez výroku III., podle kterého je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení) a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalobkyně se postupně vyjádřila k oběma kasačním stížnostem. Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) zdůraznila, že správní orgán nemá správní uvážení ve vztahu k zahájení exekučního řízení, a pokud toto řízení nezahájí, jde o nečinnost. Městský soud do volného hodnocení důkazů nepřipustně nezasáhl, neboť by bez zhodnocení těchto důkazů žalobu nemohl posoudit. Důkazy musí být provedeny zákonně, musí být věrohodné a jejich hodnocení musí odpovídat logice. Zároveň musí správní orgán zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Těmto povinnostem stěžovatel a) nedostál, což potvrdil městský soud, který dovodil, že skutkový stav nebyl zjištěn dostatečně, jelikož důkazy byly neprůkazné. Městský soud stěžovateli a) nevyčítal absenci měření v bytě stavebníka, ale skutečnost, že nebyl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. Zároveň nezpochybňoval neprovedení kontrolní prohlídky. Žalobkyně tak rozsudek považuje za přezkoumatelný, řádně odůvodněný a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[14] Ke kasační stížnosti stěžovatele b) žalobkyně uvedla, že městský soud dovodil, že žalovaný pochybil, jelikož se spokojil s neprůkaznými důkazy, a odstranění podlahy tak nebylo prokázáno, což bylo pro závěr napadeného rozsudku zásadní. Otázkou, zda podlaha splňuje požadavky na kročejovou neprůzvučnost, se městský soud zabýval pouze pro úplnost. Při tomto hodnocení dospěl k závěru, že nebylo prokázáno ani splnění těchto požadavků. Žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, že podlaha odstraněna byla, následně se proto zabýval tím, zda jsou již splněny požadavky právních předpisů, nebo je opět potřeba zahájit řízení o odstranění stavby. Prohlášení pana L., který potvrdil položení podlahy, i stěžovatele b) jsou nepravdivá; z prohlášení ani není zřejmé, podle jakého návrhu skladby měla být podlaha položena. Nemohlo se jednat o návrh, který byl předmětem akustického

posudku, jelikož tento vznikl až v roce 2024, byť měla být podlaha položena již v roce 2022. Žalobkyně dále rozporovala tvrzení stavebníka o konkrétních použitých materiálech, neboť stavebníkem uvedená tloušťka samonivelačního potěru neodpovídá údajům uváděným výrobcem, ani jej není možné aplikovat svépomocí. Zároveň žalobkyně připomněla, že odstranění stavby musí být prokázáno a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti byly podány včas, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stavebník je řádně zastoupen a za žalovaného jedná jeho pověřená zaměstnankyně s vysokoškolským právníckým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních stížností a z důvodů v nich uplatněných, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[17] Na začátek Nejvyšší správní soud uvádí, že ve své rozhodovací praxi již připustil možnost brojit žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu spočívajícímu v nezahájení exekučního řízení poté, co bylo rozhodnuto o povinnosti odstranit stavbu. Konkrétně se této otázce Nejvyšší správní soud věnoval ve svém rozsudku ze dne 25. 7. 2022, č. j. 5 As 21/2021-23, když zrušil rozhodnutí krajského soudu, kterým krajský soud posuzoval žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající právě v nezahájení obdobného exekučního řízení. V tomto svém rozsudku odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES, který dospěl k závěru, že nezákonným zásahem může být nezahájení řízení o odstranění stavby. Proto Nejvyšší správní soud dovodil, že krajský soud měl vyzvat ke změně žalobního typu, a to právě na žalobu zásahovou. Následné rozhodnutí krajského soudu o žalobě zásahové pak Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudkem ze dne 19. 6. 2024, č. j. 5 As 86/2023-24. I nezahájení exekučního řízení vedoucího k vymození povinnosti odstranit stavbu uložené správním rozhodnutím proto za splnění judikaturou dovozených podmínek může být napadeno zásahovou žalobou.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť se jedná o vadu, ke které by musel přihlédnout i z úřední povinnosti. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS „[n]aopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (osobami zúčastněnými na řízení).“ Z odůvodnění městského soudu lze jednoznačně seznat, jaký postoj vůči důležitým skutkovým a právním otázkám zaujal. Nepřezkoumatelnost je vyhrazena jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí a je ji

pokračování

potřeba vykládat jako skutečnou nemožnost přezkoumat názor městského soudu. Ve světle těchto východisek tak Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu považuje za přezkoumatelný.

[19] Pro úplnost Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle § 152 odst. 1 stavebního zákona musí mít stavebník na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku i šetrnost k sousedství a tyto povinnosti má i u staveb nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (tedy nový stavební zákon) pak v § 148 odst. 1 stanoví, že stavba musí být navržena tak, aby byl hluk v chráněném prostoru stavby udržován na úrovni, která neohrozí zdraví jejích uživatelů, zaručí noční klid a je vyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat, a to i na sousedních pozemcích a stavbách, ani neměla nepřipustný negativní vliv na kvalitu životního prostředí mimo jiné následkem nedostatečných zvukoizolačních vlastností. Podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, resp. § 250 odst. 1 písm. d) nového stavebního zákona, se nařídí odstranění stavby, která byla provedena v rozporu s právními předpisy (a to i v případě staveb nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení). V době rozhodování o odstranění stavby stavebníka pak těmito právními předpisy byly také pražské stavební předpisy. Představa stavebníka, že by věc měla být řešena pouze právem soukromým, je tak zjevně mylná.

[20] Ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stanoví, že podle ustanovení hlavy XI se postupuje, pokud ten, jemuž byla exekučním titulem uložena povinnost nepeněžitěho plnění v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní. Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalovanému, že správní orgány skutečně mohou přistoupit k zahájení exekučního řízení, až když zjistí, že jsou splněny uvedené podmínky a je postaveno najisto, že povinnost uložená správním rozhodnutím nebyla splněna, což ovšem nijak nepopírá ani napadený rozsudek městského soudu. Je na správních orgánech, aby nejprve učinily kroky k ověření splnění povinnosti uložené rozhodnutím. V souladu s § 3 správního řádu správní orgány postupují tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný správně chtěl splnění povinnosti odstranit stavbu ověřit na místě v rámci kontrolní prohlídky, což lze považovat za postup, kterým by bylo možné nejlépe dostat povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Kontrolní prohlídku však stavebník neumožnil, proto žalovaný přistoupil ke shromažďování podpůrných podkladů k ověření, zda stavebník svou povinnost skutečně splnil. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by městský soud nedostatečně zohlednil nemožnost vstupu do stavebníkova bytu. I v takovém případě totiž žalovaný musí dostat své povinnosti věc objasnit takovým způsobem, aby o skutkovém stavu nevznikaly důvodné pochybnosti, pokud se odstranění stavby neprokáže, je na místě zahájit exekuční řízení.

[21] Postup žalovaného byl správný v tom smyslu, že stavebníka vyzval k předložení jiných podkladů prokazujících odstranění předmětné podlahy. Žalovaný se však po této výzvě dopustil pochybení, jelikož se spokojil se zcela neprůkaznými důkazy a konstatoval, že není důvod exekuční řízení zahájit již na základě čestného prohlášení stavebníka a fotografií. Čestné prohlášení samo o sobě není důkazem, ale může být podkladem rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 77/2005-43, č. 1049/2007 Sb. NSS). V případě, že jde o čestné prohlášení osoby, které byla uložena

povinnost, že tuto povinnost splnila, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tím, že má skutečně téměř nulovou vypovídací hodnotu. Toto čestné prohlášení tak nebylo způsobilé prokázat splnění povinnosti uložené stavebníkovi.

[22] Ve vztahu k předloženým fotografiím žalobkyně zcela správně upozornila na skutečnost, že stavebník nejprve výslovně uvedl, že fotodokumentaci nepořizoval, avšak následně fotografie předložil. Již tato skutečnost značně oslabuje věrohodnost a autenticitu tohoto důkazu. Za klíčové však Nejvyšší správní soud považuje, že konkrétní podoba fotografií odstranění podlahy vůbec není způsobilá prokázat. Fotografie zachycují pouze šedý (pravděpodobně betonový) povrch, aniž by bylo patrné, kde a kdy byla tato fotografie pořízena. Tuto skutečnost nelze dovodit ani z jiných indicií (např. z okolí zachyceného předmětu), neboť na fotografiích nic jiného než beton zachyceno není. Jak uváděl městský soud, obdobné fotografie by bylo možné bez problému stáhnout na internetu, případně by se mohlo jednat o fotografie jakéhokoli betonu či šedé omítky pořízené stavebníkem. Předložené fotografie proto ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností v zásadě vůbec nepřispěly. Žalovaný tedy postupoval nesprávně, když svůj závěr o splnění povinnosti odstranit stavbu postavil toliko na tomto čestném prohlášení a neprůkazných fotografiích.

[23] Žalovaný se domnívá, že městský soud podpůrné důkazy bezdůvodně bagatelizoval a nevzal v potaz to, že vyčerpал správní prostředky, které měl k dispozici, včetně přestupkového řízení. Podle Nejvyššího správního soudu městský soud podpůrné důkazy nijak nebagatelizoval, jen dospěl ke správnému závěru, že pro ověření odstranění stavby nebyly dostatečné. Městský soud žalovanému nepodsouval jiný skutkový závěr, ani nenahradil hodnocení žalovaného, které navíc není správním uvážením, vlastním hodnocením; konstatoval toliko nedostatečné prokázání tvrzení stavebníka, která žalovaný akceptoval. Proto se žalovaný s předloženými podklady neměl spokojit, ale měl přistoupit k zahájení exekučního řízení.

[24] Žalovaný zároveň v kasační stížnosti pomíjí, že to byl právě on, kdo nedůvodnost exekučního řízení zpočátku opíral pouze o čestné prohlášení stavebníka a neprůkazné fotografie. K přestupkovému řízení následně přistoupil až při ověřování, zda není důvod pro zahájení v pořadí dalšího řízení o odstranění stavby nové podlahy. Je však pravdou, že by druhá sada stavebníkem doložených podkladů teoreticky mohla potvrdit závěr, že stará podlaha byla odstraněna, a proto se jejich hodnocením Nejvyšší správní soud bude podrobněji zabývat níže.

[25] Ve vztahu ke kasační stížnosti stavebníka Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje s jeho tvrzením, že mu byla rozhodnutím uložena toliko povinnost odstranit starou podlahu, a při posuzování otázky, zda ke splnění této povinnosti došlo, nebylo na místě hodnotit soulad případné nové podlahy s právními předpisy. Pokud však žalovaný vzal za prokázané, že stavba odstraněna byla a stále panovaly pochybnosti o souladu podlahy s požadavky právních předpisů, bylo na místě vyžádání dalších podkladů směřujících ke zjištění, zda tato nová podlaha již požadavky splňuje, nebo je potřeba zahájit další řízení o odstranění v pořadí další nevyhovující stavby. Jak Nejvyšší správní soud uvedl shora – tyto následně získané podklady mohou hrát roli také při posuzování nezákonného zásahu spočívajícího v nezahájení exekučního řízení.

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud do jisté míry rozumí tvrzení stavebníka, že se městský soud neměl zabývat otázkou souladu nové podlahy s právními předpisy. Pokud stavebník řádně neprokázal odstranění staré podlahy, je potřeba vycházet z předpokladu, že se v bytě stavebníka tato původní stavba stále nachází. Je pak právě na stavebníkovi, aby splnění povinnosti uložené mu rozhodnutím o odstranění stavby prokázal. Jak již bylo uvedeno výše, k tomuto prokázání zcela zjevně nemohla postačit první sada stavebníkem doložených podkladů, tedy čestné prohlášení samotného stavebníka a fotografie, za kterých není zřejmé, co je na nich konkrétně zachyceno (jelikož se jednalo o fotografie, na kterých byl zachycen pouze beton a nebylo z ničeho možné dovodit, kde se nachází). Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje, že předložení fotografií je v přímém rozporu se sdělením stavebníka ze dne 15. 7. 2022, ve kterém výslovně uvedl, že pořízení fotografií, které by dokazovaly stav po odstranění stavby, nebylo v rozhodnutí zahrnuto, proto žádnou fotodokumentaci neprováděl. Jejich následné předložení působí účelově a tvrzení stavebníka činí nevěrohodným namísto přispění k objasnění skutkového stavu. Podklady doložené stavebníkem za účelem prokázání odstranění stavby nebyly dostatečné ani průkazné a žalovaný pochybil, jestliže vzal za prokázané, že stavebník povinnost uloženou mu rozhodnutím splnil.

[27] Městský soud, který dospěl k závěru, že stavebník odstranění stavby neprokázal, proto k posouzení otázky, zda nová podlaha splňuje požadavky právních předpisů, přistupovat neměl. Stavebníkovi žalovaný nařídil odstranění stavby, protože zjistil, že stará podlaha nesplňovala požadavky právních předpisů kvůli tomu, že podlahové dílce byly kladeny přímo na vyrovnávací betonovou stěrku, bez uložení na kročejovou izolaci (tj. certifikovanou tlumící vrstvu). Z rozhodnutí o odstranění stavby tak jednoznačně vyplývá, že stavba staré podlahy byla provedena v rozporu s právními předpisy. Za výše uvedeného stavu je třeba nadále vycházet z předpokladu, že se v bytě stavebníka stále nachází stará podlaha, dokud nebude její odstranění dostatečně prokázáno. Jestliže se vychází z předpokladu, že je v bytě stavebníka stále tato stará podlaha, je zkoumání jejího souladu s právními předpisy nadbytečné. Tento nesoulad s právními předpisy byl pravomocně konstatován právě v rozhodnutí o odstranění stavby.

[28] Na druhou stranu je ovšem logické a správné, že městský soud při svém rozhodování hodnotil i druhou sadu podkladů, které stavebník předložil až při zjišťování, zda je na místě zahájit další řízení o odstranění stavby nové podlahy, byť při tomto svém hodnocení nesprávně poukázal na to, že jej činí za účelem ověření souladu nové podlahy s právními předpisy. V této části Nejvyšší správní soud závěry městského soudu mírně koriguje, avšak hodnocení daných podkladů bylo pro zjištění skutkového stavu věci namístě. Pokud by žalovaný bez důvodných pochybností zjistil, že stavebník položil podlahu novou, bylo by tím z podstaty věci také prokázáno, že není důvod k zahájení exekučního řízení, protože stará podlaha musela být nutně odstraněna, aby mohla být nahrazena podlahou novou.

[29] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil druhou sadu podkladů doložených stavebníkem po zahájení přestupkového řízení, které by mohly přispět ke zjištění, zda byla stará podlaha odstraněna. Stejně jako žalobkyně, ani Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem tyto další podklady (prohlášení J. L., akustický posudek, technický list, kladečský předpis a e-mail společnosti o vlivu rekonstrukce) nepovažuje za dostatečné.

[30] Prohlášení pana L. je zcela obecné a nelze z něj bez důvodných pochybností dovodit, že jmenovaný skutečně v bytě stavebníka novou podlahu položil. Pan L. ve svém prohlášení potvrdil, že v bytě stavebníka byla podle návrhu skladby podlahy položena podložka a podlahová krytina. Z prohlášení ovšem není patrné, o jaký návrh skladby by se mělo jednat, neboť tento návrh skladby doložen nebyl. Zároveň sám pan L. neuváděl, že by šlo o skladbu podlahy odpovídající akustickému posudku, nadto k položení nové podlahy mělo dojít již v roce 2022, zatímco akustický posudek specifikující skladbu podlahy byl zpracován až v roce 2024. Prohlášení pana L. samo o sobě odstranění podlahy neprokazuje, ani k němu nebyly doloženy další podklady, které by ve svém souhrnu položení nové podlahy prokázaly. Je sice pravdou, že podlahu je možné odstranit a následně položit i svépomocí, i v takovém případě je bezpochyby potřebné řádně toto odstranění prokázat.

[31] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval akustickým posudkem (tj. posouzením akustických vlastností stavební konstrukce stropu panelového domu). Ze specifikace použitých podkladů vyplývá, že akustický posudek vychází ze skladby stropu podle e-mailové komunikace. Údaje o použitých materiálech, se kterými znalecký posudek pracuje, tak pravděpodobně zpracovateli posudku sdělil sám stavebník právě prostřednictvím e-mailu. Akustický posudek proto žádným způsobem neprokazuje, jaké materiály skutečně byly použity při pokládání podlahy v bytě stavebníka, ale pouze to, že pokud by stavebník použil skladbu podlahy, ze které zpracovatel posudku vycházel, mohla by tato podlaha vyhovovat požadavkům právních předpisů. To ovšem pro prokázání odstranění staré podlahy nelze považovat za dostačující. Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela adresně rozporovala také použití uvedených materiálů. Údajně použitá výška samonivelační stěrky totiž neodpovídá doporučení výrobce, podle kterého musí být minimální tloušťka alespoň dvojnásobná. Zároveň se tento samonivelační potěr vyrábí v betonárně a je k jeho položení nutná mechanizace, proto jej stavebník nemohl položit svépomocí. V žalobě žalobkyně zpochybňovala i to, že součet tloušťky jednotlivých vrstev podlahy, ze kterých akustický posudek vychází, odpovídá skutečnosti. Při změření výšky prahu stavebníka a tloušťky podlahy na chodbě panelového domu je zřejmé, že aby stavebník mohl otevírat dveře, musí být výška jeho podlahy nižší, než s jakou pracuje akustický posudek. Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil správnost těchto tvrzení, uvádí, že tyto okolnosti značně oslabují věrohodnost tvrzení, že je v bytě stavebníka nová podlaha podle skladby specifikované v akustickém posudku.

[32] Ke stavebníkem předloženému technickému listu k podložce Gerflor smart fix 16 dB a ke kladečskému předpisu imperio, thermofix, silvero-fix Nejvyšší správní soud uvádí, že tyto podklady neobjasňují, jestli stavebník starou podlahu odstranil, ani jaká podlaha se v bytě stavebníka nachází. Jde o zcela obecné, nijak neindividualizované dokumenty k materiálům, které by stavebník ve svém bytě pravděpodobně mohl využít, avšak zda je stavebníková podlaha skutečně složená z těchto materiálů, nijak prokázáno není.

[33] Jako poslední Nejvyšší správní soud hodnotil e-mail soukromé společnosti o kročejové neprůzvučnosti v panelovém domě. Z tohoto e-mailu mimo jiné vyplývá, že nelze prokázat, jestli v době výstavby panelový dům měl aktuálně požadované zvukově izolační vlastnosti, ani nelze prokazatelně potvrdit, zda rekonstrukcí nášlapné vrstvy podlahy došlo ke zhoršení původního stavu. Nyní je však předmětem posouzení otázka, zda mělo být

pokračování

zahájeno exekuční řízení ve vztahu k pravomocnému rozhodnutí o odstranění stavby. Zkoumá se tedy toliko to, jestli stavebník povinnost uloženou mu pravomocným rozhodnutím splnil, či nikoliv. Předložený e-mail odstranění staré podlahy rovněž nijak neprokazuje; nadto z něj vyplývá pouze to, že stavebníkem dotazované skutečnosti nelze prokazatelně potvrdit, a proto ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností ani tento podklad nijak nepřispívá. Stavebník nepředložil dostatečně individualizovanou a věrohodnou sadu důkazů, které by odstranění staré podlahy prokázaly. Naopak při zohlednění procesního vývoje posuzované věci stavebníkem doložené podklady působí poněkud účelově.

[34] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovaným, že při neumožnění kontrolní prohlídky je zjištění skutečného stavu věci ztíženo. Nelze však pominout, že je to právě stavebník, kdo splnění jemu uložené povinnosti musí prokázat dostatečným způsobem a předložit takové podklady, které odstranění stavby prokazatelně doloží.

[35] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by městský soud upřednostnil tvrzení žalobkyně, která se domnívá, že podlaha nebyla odstraněna. Tato okolnost je v podstatě nezávislá na závěru městského soudu, že se žalovaný spokojil s nedostatečnými důkazy. S žalovaným nelze souhlasit ani v tom, že mu městský soud uložil nepřiměřenou povinnost spočívající v povinnosti zajistit měření akreditovanou laboratoří. Městský soud žalovanému žádnou takovou povinnost neuložil, jen dospěl ke správnému závěru, že žalovaným doposud shromážděné důkazy a podklady odstranění podlahy neprokazují. Stejně tak zdejší soud nesouhlasí s obecnými poznámkami, že by sama žalobkyně měla lépe prokázat, že závadný stav stále přetrvává. Jak již bylo několikrát zdůrazněno, je povinností správních orgánů zjistit stav věci bez důvodných pochybností a této povinnosti žalovaný jednoduše v této věci nedostál. Naopak tvrzení žalobkyně, že nezaznamenala žádné stavební práce v bytě stavebníka ani změny ve zvukově izolačních vlastnostech podlahy, důvodné pochybnosti o zjištěném stavu věci značně podporují. Není to však žalobkyně, kdo by měl k objasnění skutkového stavu nejvýrazněji přispět. Tato povinnost náleží právě žalovanému, a to v součinnosti se stavebníkem.

[36] Ve shodě s městským soudem proto Nejvyšší správní soud považuje za nejvhodnější způsob, jakým by bylo možné pochybnosti o odstranění staré podlahy rozptýlit, právě měření kročejové neprůzvučnosti podlahy. Je pravdou, že k tomuto měření je nezbytná součinnost stavebníka, prokázání toho, že podlaha splňuje požadavky právních předpisů, by však mělo být v jeho zájmu. Pokud by měření kročejové neprůzvučnosti podlahy prokázalo, že je již soulad podlahy s právními předpisy dán, bylo by zjevné, že není důvod k vedení exekučního řízení, ale ani případného následného řízení o odstranění nové podlahy, které by mohl žalovaný zahájit při pochybnostech o tom, zda tato požadavky právních předpisů splňuje. Provedením exaktního měření by byl skutkový stav bez důvodných pochybností jednoznačně prokázán a stavebník by se nevystavoval riziku vedení exekučního řízení, ani dalšího řízení o odstranění stavby.

[37] Pro úplnost však Nejvyšší správní soud uvádí, že se v tomto rozhodnutí nebude blíže zabývat otázkou, zda je pro prokázání souladu podlahy s právními předpisy skutečně nezbytné provedení měření, nebo by jej bylo možné prokázat jiným podpůrným způsobem. Vyřešení této otázky by totiž mohlo hrát roli toliko v případě posuzování, zda podlaha,

kteřá se aktuálně nachází v bytě stavebníka, splňuje požadavky právních předpisů, ovšem výrok napadeného rozsudku za nezákonný zásah označuje toliko ne zahájení exekučního řízení, nikoliv ne zahájení řízení o odstranění stavby pro nesoulad podlahy s právními předpisy. To ovšem ničeho nemění na závěru, že měření v bytě stavebníka se za současného stavu nabízí jako vhodný prostředek pro zjištění skutečného stavu věci. Nejvyšší správní soud uzavírá, že se s výrokem napadeného rozsudku ztotožňuje a s ohledem na výše uvedené potvrzuje, že zásah žalovaného spočívající v ne zahájení exekučního řízení považuje za nezákonný.

5. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnosti důvodnými, a proto je podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli úspěšní, a nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí přísluší vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, které jsou tvořeny náklady na zastoupení, jelikož byla v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Černým.

[40] Soudní řád správní nestanoví, jakým způsobem uložit povinnost k placení náhrady nákladů řízení v případě více neúspěšných účastníků. V souladu s § 64 s. ř. s. se použije přiměřeně zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů; podle § 140 odst. 1 tohoto zákona platí: *„Každý účastník platí náklady řízení, které vznikají jemu osobně, a náklady svého zástupce. Společné náklady platí účastníci podle poměru účastenství na věci a na řízení; nelze-li poměr účastenství určit, platí je rovným dílem.“*

[41] Jelikož poměr účastenství na věci a na řízení nelze určit, je třeba vycházet z toho, že neúspěšní účastníci řízení mají být povinni k náhradě nákladů rovným dílem. Nejvyšší správní soud proto zavázal žalovaného a osobu zúčastněnou na řízení k úhradě jedné poloviny z celkové výše nákladů řízení o kasačních stížnostech vzniklých žalobkyni (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 8/2011-145).

[42] Výše nákladů spojených s tímto zastoupením se určí v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně (advokát) učinil ve věci čtyři úkony právní služby, a to vyjádření k oběma kasačním stížnostem a vyjádření k oběma návrhům na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Za každé vyjádření ke kasační stížnosti náleží zástupci žalobkyně odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za každé vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti náleží zástupci žalobkyně odměna ve výši jedné poloviny, tedy 2 310 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 ve spojení s § 9 odst. 5 a s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková náhrada nákladů řízení činí částku 15 660 Kč, která se navyšuje o daň z přidané hodnoty v zákonné výši, ve výsledku tedy 18 948 Kč.

pokračování

Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení jsou povinni zaplatit žalobkyni každý jednu polovinu této částky, tj. 9 474 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 12. září 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu