



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **H. M.**, zast. Mgr. Karlem Hunešem, advokátem se sídlem U Trezorky 921/2, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 5. 2025, č. j. 31 A 9/2025-94,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 5. 2025, č. j. 31 A 9/2025-94, **s e ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně vlastní pozemek parc. č. X (v k.ú D.), jehož součástí je Pílský rybník. Vlastní i samotnou hráz rybníka, která se nachází na pozemku parc. č. 1497, jehož vlastníkem je Kraj Vysočina. Na hrázi rybníka je umístěna silnice III. třídy ve vlastnictví Kraje Vysočina. Dne 19. 3. 2024 podala žalobkyně s odkazem na § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) k Městskému úřadu Havlíčkův Brod podnět ke stanovení místní úpravy provozu spočívající v zamezení průjezdu vozidel nad 3,5 t po hrázi rybníka umístěním dopravního značení. Městský úřad si k podnětu vyžádal stanovisko Policie ČR a Kraje Vysočina jako vlastníka komunikace. Policie ČR k návrhu vydala nesouhlasné stanovisko a Kraj Vysočina souhlasil pouze s omezením těžké nákladní dopravy (vozidla nad 10 t). Městský úřad rozhodnutím ze dne 6. 8. 2024, č. j. MHB_DOP/4017/2024/JSOB, „návrh (podnět)“ žalobkyně s odkazem na zmíněné stanovisko Policie ČR zamítl. Podnětu

podle něj nelze vyhovět ani s ohledem na § 24a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 12. 2024, č. j. KUJI 111357/2024, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Zabýval se mimo jiné žalobkyní předloženým znaleckým posudkem (zpracovaným doc. Ing. Janou Markovou, Ph.D.). Ten byl podán v oboru stavebnictví, odvětví stavby obytné a stavby inženýrské, specializace spolehlivost konstrukcí, navrhování staveb, zatížení konstrukcí, statika, vady a poruchy stavebních konstrukcí, tudíž jej nelze posuzovat pro účely daného správního řízení jako znalecké posouzení. Žalovaný rovněž upozornil, že ani Policie ČR nemá poznatky o tom, že by se jednalo na této komunikaci o rizikové místo z hlediska bezpečnosti silničního provozu. Intenzita těžkých nákladních vozidel odpovídá technickému provedení pozemní komunikace. Žalobkyně nedoložila žádné důkazy, které by byť jen naznačovaly, že silnice je v daném úseku zatížena více, než je obvyklé. Žalovaný uzavřel, že silnice v daném úseku není stavebně technicky poddimenzována a intenzita provozu těžkých nákladních vozidel není nepřiměřená jejímu provedení. Tvrzení žalobkyně se neopírá o konkrétní technické důvody, ale podobně jako znalkyně navrhuje uvedenou regulaci jako nástroj k organizaci dopravy. Žalovaný současně upozornil na to, že žalobkyně podala návrh na místní úpravu provozu s odkazem na ochranu svých soukromých zájmů. Stanovení místní úpravy se však vydává z moci úřední a jen z důvodu existujícího veřejného zájmu. Připustil nicméně, že i o stanovení místní úpravy provozu lze požádat, v takovém případě je však správní orgán rozsahem návrhu vázán. Městský úřad nepochybil, pokud z vlastní iniciativy nestanovil jinou místní úpravu provozu. Relevantním důvodem zamítnutí žádosti byl již jen rozpor navržené úpravy provozu s příslušnou vyhláškou, na což upozorňuje stanovisko Policie ČR.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobě v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shrnl průběh správního řízení a s odkazem na § 3 správního řádu zkoumal, zda správní orgány postupovaly tak, aby zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Poukázal v této souvislosti na význam § 2 odst. 3 správního řádu. Zdůraznil, že žalobkyni, která podala k městskému úřadu návrh na stanovení místní úpravy provozu v podobě omezení tranzitní dopravy přes hráz rybníka, bylo doporučeno, aby předložila na podporu svých tvrzení znalecký posudek. To učinila. Žalovaný zpochybňuje, že by výsledky znaleckého posouzení měly být dostatečným podkladem pro vyhovění návrhu. Pověřený pracovník žalovaného při jednání u soudu zdůraznil, že jako přílohu vyjádření k žalobě zaslal pro představu i statický posudek, z něhož by mohlo být zřejmé, zda zatížení hráze rybníka je únosné či nikoliv. Připustil tedy, že je pro posouzení návrhu rozhodné uvážení, jaká je statika hráze. Pokud tedy žalobkyně předložila znalecký posudek, který žalovaný jako důkaz odmítá, neboť nevychází z konkrétních technických důvodů, ale jedná se o opatření v rovině organizace dopravy, bylo na žalovaném, aby najisto postavil, jaká je statika hráze. Nepostačuje jeho pouhé tvrzení, že je předložený znalecký posudek nevhodný. Žalovaný sám uvádí, co měl znalecký posudek obsahovat, bylo tak na něm, aby žalobkyni v tomto směru vyzval, co má k tomuto znaleckému posudku doplnit. To však neučinil a takové hodnocení je v rozporu se základními zásadami správního řízení obsaženými v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Krajský soud tak přisvědčil žalobní námitce, dle níž napadené rozhodnutí nedostatečně vypořádalo odvolací námitky, zejména ty, které se týkaly vyvrácení závěrů znaleckého posudku.

pokračování

Žalovaný nemůže předložený důkaz ve formě znaleckého posudku pouze odmítnout, aniž by sám provedl odborné posouzení statiky předmětné hráze na základě důkazu, který je potřebný ke zjištění stavu věci. Krajský soud tedy uložil žalovanému, aby uvedené nedostatky důkazního řízení odstranil. Ponechal přitom na jeho uvážení, zda si vyžádá revizní znalecké posouzení ve formě statického výpočtu zatížitelnosti, či zda žalobkyní předložený znalecký posudek pouze doplní o výsledky znalecké. Teprve na základě takto nastavených a najisto postavených znaleckých závěrů může být názor žalobkyně vyvrácen, či potvrzen. Dalšími žalobními námitkami se krajský soud nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[5] **Stěžovatel** předně namítl, že soud zřejmě zaměnil pozici samosprávy Kraje Vysočina a stěžovatele jako nadřízeného (odvolacího) správního orgánu. Mezi Krajem Vysočina jako vlastníkem komunikace a žalobkyní proběhlo jednání, ze kterého měl vzejít návrh na předložení statického posudku hráze. Avšak stěžovatel žádný statický posudek po žalobkyni nepožadoval. Žalobkyně jej správním orgánům dobrovolně předložila spolu s návrhem na stanovení místní úpravy provozu. Znalecký posudek není obligatorní součástí takového návrhu. Stěžovatel dále zdůraznil, že hmotnostní omezení na pozemní komunikaci lze zavést z technických důvodů samotné pozemní komunikace nebo jako opatření v rovině organizace dopravy s ohledem na jiné dotčené zájmy a práva. V prvním případě je omezení stanoveno s ohledem na technické možnosti komunikace. Chráněným zájmem je zde zejména ochrana života a zdraví, jako veřejný zájem. Správní orgán zde vychází primárně z podkladů od vlastníka komunikace, který zajišťuje péči o komunikaci a který navrhne místní úpravu provozu, přičemž obvykle na podporu svých tvrzení dodá i posudek zatížitelnosti. Ten nezohledňuje účel dopravy, ale hmotnost vozidla. V takovém případě nelze o stanovení místní úpravy provozu žádat, ale pouze učinit podnět. Druhou variantou hmotnostních limitů je omezení v rovině organizace dopravy. V takovém případě není hmotnostní limit stanoven z důvodu ohrožení života a zdraví, ale z důvodu ochrany komunikací před nepřiměřeným opotřebením. Hmotnostní limity zde nejsou nastaveny dle přesného matematického výpočtu a obvykle se zde počítá s vyloučením pouze tranzitní dopravy. V daném případě tedy komunikace technicky snese přejezd vozidla přesahujícího danou mez a statika pozemní komunikace není předmětem zkoumání. Žalobkyně doložením posudku mohla navodit dojem, že jde o první případ, a tak případ zřejmě posoudil i krajský soud. Ve skutečnosti však okolnosti případu (i znalecký posudek), odpovídají situaci druhé. Statika hráze zde tedy není stěžejním problémem. Z předloženého posudku vyplývá, že přes hráz může být zachována nutná dopravní obsluha těžšími vozidly, které nespádají do tranzitní dopravy. Ani žalobkyně tedy netvrdí, že by statika hráze nezvládla zatížení vozidel těžších než 3,5 t. Pokud by žalobkyně skutečně měla obavy o zřícení hráze při průjezdu vozidel těžších, předložila by sama příslušný statický posudek. Případ proto stěžovatel posuzoval jako opatření v rovině organizace dopravy, přičemž v tomto ohledu není znalecký posudek nijak nedostatečný. Není důvod zpracovávat posudek oponentní nebo znalce vyslýchat.

[6] Krajský soud se tedy měl zabývat i dalšími námitkami žalobkyně, a pokud tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Z rozsudku není zřejmé, podle které ze shora popsaných variant krajský soud případ posoudil. Pokud podle první varianty, je jeho

rozhodnutí nepřezkoumatelné i z důvodu nevypořádání se s aktivní procesní legitimací žalobkyně (na což stěžovatel ve vyjádření k žalobě upozorňoval). V daném případě by totiž bylo možno namítat pouze nečinnost. Krajský soud se však k této námitce nijak nevyjádřil, a to s odkazem na údajné nedostatky v dokazování. Otázku legitimace k podání žaloby musí soud vyřešit dříve, než bude přezkoumávat samotný postup správního orgánu. Stěžovatel dodal, že se v napadeném rozhodnutí zabýval i první variantou. Dospěl k závěru, že stavební provedení silnice neznemožňuje bez dalšího vedení nákladní dopravy a z okolností případu nevyplývá, že by silnice byla nadměrně zatěžována těžkou nákladní dopravou. Jelikož ani předložený posudek nenasečdčoval havarijnímu stavu hráze, stejně tak z vyjádření vlastníka komunikace tyto pochybnosti nevyplývaly, neměl stěžovatel o zjištěném stavu věci důvodné pochybnosti. Na uvedený případ pak lze podle stěžovatele vztáhnout i některé závěry z rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36. Omezování užívání pozemní komunikace by mělo být až poslední variantou, když před tím by měly být zváženy i jiné varianty, jimiž lze dosáhnout požadovaného cíle. Stěžovatel dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2025, č. j. 3 As 99/2024-58. Zdůraznil, že žalobkyně neargumentovala havarijním stavem hráze (ani pochybnosti o aktuálním havarijním stavu nevyplývaly), tudíž zde ochrana z důvodu bezpečnosti účastníků silničního provozu nebyla brána v úvahu. Navíc u hráze (na rozdíl od mostů) hrozí spíše postupná degradace. V tomto případě tedy dochází pouze ke střetu soukromého (vlastnického) práva žalobkyně s veřejným právem spočívajícím ve využívání pozemní komunikace. Stěžovatel provedl dostatečný test proporcionality mezi těmito zájmy s tím, že převážila ochrana veřejného práva na využívání pozemní komunikace. Bylo zcela na žalobkyni, aby řádně doložila, jak je její soukromé právo ohrožováno. Pokud tak neučinila, neustála svojí důkazní pozici a nebylo povinností správního orgánu za ní důkazy opatřovat. Takováto povinnost by správnímu orgánu vznikla jen v případě, že by měl pochybnosti o tom, zda není ohrožována bezpečnost účastníků silničního provozu a bylo by nutné zahájit řízení z moci úřední.

[7] **Žalobkyně** navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Krajský soud správně identifikoval zásadní procesní chybu stěžovatele, který se pokouší zvrátit zákonné rozhodnutí krajského soudu tím, že mění svou původní právní argumentaci. Jeho argumentace v kasační stížnosti je v rozporu s obsahem spisu a jeho vlastním procesním postojem a účelově zkresluje podstatu napadeného rozsudku. Ten nečinil závěr o zařazení věci do některé z hypotetických variant, ale soustředil se na posouzení procesního postupu stěžovatele. Správně poukázal na to, že stěžovatel jednostranně odmítl předložený znalecký posudek, aniž by sám provedl odborné posouzení či vyzval žalobkyni k doplnění. I v rámci stěžovatelem zmiňované druhé varianty je pro provedení kvalifikovaného posouzení nezbytné mít k dispozici objektivní a úplné skutkové podklady. Bez řádného posouzení statiky hráze není možné kvalifikovaně rozhodnout, jaký zásah do veřejného práva na užívání komunikace je přiměřený. Tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s principem povinnosti správního orgánu zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tím, že žalobkyně předložila znalecký posudek, který prokazatelně poukazuje na poškození nemovitosti a nesnadné stavební provedení hráze, takové pochybnosti správnímu orgánu zakládá. Žalobkyně se stěžovatelem nesouhlasí ani ve vztahu k argumentaci o chybějící aktivní procesní legitimaci. Stěžovatel se snaží přizpůsobit svou argumentaci aktuální procesní situaci. Sám připustil, že ochranu vlastnického práva před zásahy způsobenými provozem na pozemních komunikacích je možné poskytovat v rámci řízení o stanovení místní úpravy provozu. Krajský soud otázku aktivní procesní legitimace implicitně vyřešil již tím, že se pustil do věcného přezkumu. Žalobkyně nesouhlasí ani s tvrzenou

pokračování

nepřezkoumatelnosti rozsudku. Krajský soud jasně identifikoval zásadní procesní pochybení stěžovatele a své závěry opřel o konkrétní fakta a právní normy. V souladu se zásadou procesní ekonomie se soud nemusí vyjadřovat ke všem žalobním bodům, pokud již z jednoho z nich vyplýne důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Podle žalobkyně je i použití stěžovatelem odkazované judikatury v této věci zavádějící. V jejím případě se nejedná o prvotní pokus o přenesení odpovědnosti, ale o poslední možnost, jak řešit dlouhodobou situaci, která má prokazatelně negativní vliv na historickou stavbu, o níž se žalobkyně aktivně stará. Stěžovatel navíc nebere v úvahu, že předložený znalecký posudek nepožaduje plošné omezení, ale pouze omezení tranzitní dopravy s tím, že dopravní obsluha zůstává zachována.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkouvává napadená rozhodnutí správních soudů v mezích rozsahu podané kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Zabývá se ovšem i tím, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatel v dané věci uplatnil jak námitky směřující k nesprávnému posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), tak námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). K tomu je třeba předeslat, že posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozsudku má z hlediska logiky kasačního přezkumu před hodnocením věcných závěrů krajského soudu přednost (hodnotit správnost věcných závěrů napadeného rozsudku lze pouze tehdy, pokud jsou takové závěry a rozsudek přezkoumatelné). Ostatně s ohledem na shora již zmíněný § 109 odst. 4 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud musí i bez námítky zabývat mimo jiné také tím, zda napadený rozsudek není nepřezkoumatelný právě pro nedostatek důvodů. V projednávané věci je třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů trpí, a to z vícero (níže uvedených) důvodů.

[11] Vzhledem k existující judikatuře týkající se požadavků na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS) je třeba především zdůraznit, že k závěru o nepřezkoumatelnosti rozsudku je nutno dospět mimo jiné i tehdy, pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, jak krajský soud reaguje na základní východiska odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, resp. na základě čeho dospěl k východiskům odlišným. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být také zřejmé, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016-37). K výše uvedenému je třeba dodat, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019, č. j. 8 As 320/2018-32).

[12] Z hlediska právního posouzení krajský soud v nyní projednávané věci především vyšel (jak sám výslovně zdůrazňuje v bodě 25 napadeného rozsudku) z ustanovení § 2 odst.

3 správního řádu. Podle toho platí, že *správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká ..., a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*. Postup (hodnocení) ze strany stěžovatele pak krajský soud dále považoval za rozporné i s § 2 odst. 4 správního řádu (viz bod 26 napadeného rozsudku). Podle tohoto ustanovení *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Podle § 3 správního řádu, o který krajský soud napadený rozsudek také úvodem svého hodnocení opírá (viz bod 25 rozsudku), pak *postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v §2*.

[13] Výše citovaná ustanovení v sobě zahrnují hned několik (obecných) základních zásad činnosti správních orgánů. Konkrétně v prvé řadě vyjadřují požadavek, podle něhož správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Tento požadavek souvisí se zásadou právní jistoty a důvěry jednotlivce ve správnost právních aktů orgánů veřejné moci (dopadá typicky na případy, kdy bylo určité osobě založeno rozhodnutím právo, a ta byla v dobré víře, že se tak stalo legálně, avšak následně došly správní orgány k závěru, že rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy, a je pak třeba porovnat požadavek na ochranu zákonnosti s požadavkem na ochranu práv nabytých v dobré víře). S požadavkem ochrany práv nabytých v dobré víře se pak lze setkat zejména v případech možných zásahů do pravomocných rozhodnutí, z nichž plynou určitá práva dotčeným osobám. Ze shora citovaných ustanovení pak vychází též požadavek na dodržování zásady proporcionality v činnosti veřejné správy. Tato zásada plyne především z pravidla, že správní orgán může zasahovat do práv dotčených osob nabytých v dobré víře a jejich oprávněných zájmů jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu a že dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Vedle toho pak citovaná ustanovení směřují též k zásadě označované jako zásada předvídatelnosti či legitimního očekávání. Z té plyne požadavek, aby při řešení skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, který se týká především těch situací, kdy správní orgány aplikují normy s neurčitými pojmy či využívají správní uvážení.

[14] Jakkoli lze jistě připustit, že rozhodnutí správních soudů musí v některých případech vycházet právě (a pouze) z obdobně obecných ustanovení, neboť chybí konkrétní procesní úprava dopadající na konkrétní řešenou procesní situaci, mělo by se tak podle Nejvyššího správního soudu nejen dít spíše výjimečně, ale především by mělo být vždy jasné, která konkrétní zásada (které konkrétní zásady) byly v dané věci porušeny a jak se takové porušení v posouzení dané věci konkrétně projevilo. Pouze tak je umožněno účastníkům soudního řízení na takové závěry v rámci případného řízení o kasační stížnosti reagovat. Shora předestřené požadavky však v projednávané věci naplněny nejsou. Jak je z výše již uvedeného zřejmé, krajským soudem zdůrazňovaná ustanovení § 2 správního řádu v sobě s ohledem na svoji obecnou povahu zahrnují hned několik (různých) požadavků, resp. zásad, přičemž podle Nejvyššího správního soudu z odůvodnění napadeného rozsudku především není zřejmé, jak konkrétně se ten který obecný požadavek (zásada) v dané věci projevil a jaký to mělo (mohlo mít) na konkrétní výsledek daného správního řízení vliv. Přestože správní orgány v projednávané věci vycházely z konkrétních ustanovení konkrétních právních předpisů (viz např. odkazy správního orgánu I. stupně na konkrétní ustanovení

pokračování

dalších částí správního řádu, zákona o silničním provozu i zákona o pozemních komunikacích), krajský soud v rámci svého právního hodnocení věci setrval pouze u shora citovaných (obecných) ustanovení.

[15] Nejvyšší správní soud se zabýval i tím, zda úvahy a právní závěry krajského soudu mohou být dostatečně seznatelné (a přezkoumatelné) s ohledem na kontext věci a zbývající odůvodnění rozsudku. Ani k takovému závěru však v nynější věci dospět nelze. K tomu lze předně uvést, že pokud snad mělo odůvodnění napadeného rozsudku směřovat k tomu, že žalobkyně „v dobré víře“ či v rámci svých „oprávněných zájmů“ ke svému podnětu (návrhu) připojila znalecký posudek (čemuž by mohl nasvědčovat důraz krajského soudu na § 2 odst. 3 správního řádu), nelze především přehlédnout, že samotné odůvodnění rozsudku krajského soudu k tomu uvádí pouze tolik, že žalobkyni „bylo doporučeno, aby předložila na podporu svých tvrzení znalecký posudek“. Hodlal-li krajský soud z takového „doporučení“ dovozovat ochranu práv nabytých v dobré víře či snad oprávněný zájem žalobkyně nebo je považovat i v jiném smyslu za významné východisko svých úvah, musí být z jeho odůvodnění minimálně zřejmé, jaké konkrétní „doporučení“ má na mysli, kdo jej vydal, v jakém právním režimu, jaký byl jeho obsah (či na něj alespoň dostatečně jasně odkázat) apod. Teprve v návaznosti na to by bylo možné hodnotit význam takového „doporučení“, a to i z hlediska právního posouzení věci a naplnění zásad činnosti správních orgánů v projednávané věci.

[16] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že k rušení rozhodnutí správních soudů pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, jak správní orgán (soud) rozhodl, eventuálně proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18). Není přitom ani porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a právně rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161). Ani při takovém náhledu na nepřezkoumatelnost však nemůže nyní napadený rozsudek ve světle požadavků na odůvodnění rozhodnutí správních soudů (viz bod [13] shora) obstát.

[17] Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku (v jediném – byť obsáhlejším – hodnotícím bodu 26) nesetřval pouze u odkazu na porušení (obecných) zásad činnosti správních orgánů. Zmiňuje (bez vazby na právní posouzení) i konkrétnější důvody pro svůj závěr. Ty spočívají jednak v „nedostatečném vypořádání odvolacích námitek, zejména těch, které se týkaly vyvracení závěrů znaleckého posudku“, a jednak krajský soud odmítl akceptovat stěžovatelův „postup v důkazním řízení“. K tomu je však třeba předeslat, že zatímco první z těchto důvodů odpovídá důvodům pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tedy pro nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí), druhý pak spíše důvodům dle písm. b) či c) téhož ustanovení (nedostatečně zjištěný skutkový stav či podstatné porušení

ustanovení o řízení). V rámci shrnutí svých závěrů jako zrušující důvod krajský soud uvedl „nedostatky v důkazním řízení“ a v závěru odkázal na § 78 odst. 1 s. ř. s.

[18] Již z výše uvedeného jsou tedy dále především zřejmé pochybnosti, co vlastně bylo podle krajského soudu důvodem vedoucím ke zrušení napadeného rozhodnutí. Jistě by bylo neúčelné a formalistické rušit napadený rozsudek správního soudu jen s ohledem na to, nebyl formálně správně označen či vymezen zrušující důvod; ostatně důvodů pro rušení rozhodnutí správního orgánu může být v jedné věci naplněno i vícero, případně se mohou prolínat. Vždy je nicméně nutno trvat na tom, aby z hlediska vysloveného závazného právního názoru bylo správnímu orgánu zřejmé, jak po zrušení svého rozhodnutí soudem dále v dané věci postupovat (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009-132). Ani to však s ohledem na výše uvedené v dané věci naplněno není. Byť sice krajský soud závěrem napadeného rozsudku předestírá žalovanému (stěžovateli), jak v uvedené věci dále v řízení pokračovat (vyžádat si revizní znalecké posouzení či shora označenou znalkyni vyslechnout), vedle toho v témže bodě rozsudku konstatuje nejen shora již zmíněné nedostatečné vypořádání odvolacích námitek, ale současně výslovně uvádí, že v dané věci bylo na stěžovateli, aby žalobkyni vyzval, co má ke znaleckému posudku doplnit.

[19] K tomu, aby mohl krajský soud přistoupit k řádnému posouzení podané žaloby a vyhodnotit, zda došlo k takovému zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, bude především nezbytné, aby si vyjasnil, v rámci jakého (typu) správního řízení a v řízení s jakým předmětem se naplněním požadavků na činnost správních orgánů (či jiným pochybením správních orgánů) zabývá. Teprve poté (neshledá-li jiný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí), a dospěje-li například opět k závěru o porušení některé (konkrétní) ze zásad činnosti či jiné procesní povinnosti ze strany správních orgánů, může srozumitelně a jednoznačně formulovat závazný právní názor pro další řízení. V návaznosti na to pak ostatně bude také zřejmé, jak se vypořádal s pochybnostmi stěžovatele (vyslovenými přímo ve vyjádření k žalobě) o aktivní legitimaci žalobkyně.

[20] Ve vztahu ke shora citovanému § 3 správního řádu, z něhož krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku také vychází, je především třeba zdůraznit, že povinnost správního orgánu plynoucí z tohoto ustanovení je v rámci správního řádu na řadě míst do určité míry modifikována, a to nejen ve vztahu k vyšším požadavkům na správní orgány, ale i na samotné účastníky. To se například projevuje jak ve věcech správního trestání či v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (viz např. § 50 odst. 3 správního řádu), tak ve stanovení povinnosti účastníkům na podporu svých tvrzení označit důkazy (§ 52 odst. 1 správního řádu). Míra zjištění stavu věci nezbytná pro její řádné rozhodnutí tedy může být dle typu řízení i dle okolností konkrétní věci odlišná. Jiné požadavky v tomto směru mohou být kladeny na řízení zahajované z moci úřední a jiné na řízení zahajované k žádosti. Stejně tak jasné vymezení povahy a předmětu správního řízení může být určující právě pro posouzení toho, jaký znalecký posudek (ne)může být pro dané řízení a jeho výsledek relevantní.

[21] V návaznosti na výše uvedené nelze v tomto ohledu mimo jiné přehlédnout, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě jasně předestřel své (a pro danou věc dosti zásadní) pochyby, které se týkají předmětu daného správního řízení a vůbec možnosti žalobkyně se domoci výsledku, který požaduje. Výslovně zde (stejně jako v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí) poukazuje na rozdílnost hodnocení ochrany veřejného zájmu na straně jedné a

pokračování

soukromých práv stěžovatelky na straně druhé z hlediska povahy, předmětu i průběhu správního řízení. Jistě není možné, aby žalovaný správní orgán (stěžovatel) v rámci svých vyjádření v řízení o žalobě či dokonce v řízení o kasační stížnosti doplňoval důvody svého rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2021, č. j. 8 As 277/2019-48). V nyní projednávané věci se však stěžovatel již v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí výslovně zabývá mimo jiné též otázkou vázanosti městského úřadu podaným návrhem (např. na str. 10 svého rozhodnutí dokonce výslovně poukazuje na to, že důvodem pro zamítnutí návrhu je již jen stanovisko Policie ČR). K tomu lze dodat, že ne zcela jednoznačná povaha daného řízení je zřejmá již ze samotného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které ve svém výroku hovoří o „návrhu (podnětu)“ žalobkyně. Ve vztahu k těmto zjevným (a i výslovně účastníky zdůrazňovaným) pochybnostem týkajícím se povahy a předmětu daného řízení se však krajský soud zcela vyhnul jakýmkoliv úvahám a právnímu hodnocení, a to i přesto, že právě povaha (a předmět) daného správního řízení mohou být pro posouzení věci (včetně hodnocení naplnění zásad činnosti správních orgánů a dostatečnosti zjištěného skutkového stavu) zcela rozhodující. Nejvyšší správní soud nemůže být s ohledem na smysl kasačního řízení prvním soudem, který v dané věci takové úvahy vysloví.

[22] Vzhledem ke shora popsáním nedostatkům odůvodnění napadeného rozsudku je třeba dát stěžovateli za pravdu v tom, že napadený rozsudek je stížen vadou nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Za těchto okolností by bylo předčasné, aby se Nejvyšší správní soud vyslovoval k otázkám taktéž zmíněným účastníky v kasačním řízení, které se však týkají až posouzení věci samé.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. V souladu se shora uvedeným tedy na krajském soudu především bude, aby své rozhodnutí vystavěl na přezkoumatelných úvahách a východiscích, z nichž musí být zřejmé nejen jeho konkrétní právní posouzení vztahující se k danému (konkrétnímu) správnímu řízení, ale také to, jak uvažil o pro danou věc podstatných skutečnostech (ty mohou plynout jak z odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak i z vyjádření stěžovatele k žalobě). Dospěje-li opětovně k tomu, že je namístě rozhodnutí stěžovatele zrušit, bude na něm především, aby vyslovil jednoznačný závazný právní názor.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 29. dubna 2026

Milan Podhrázký

předseda senátu