ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: **a) J. V.** a **b) V. V.**, zastoupeni Mgr. Michalem Pavlasem, advokátem, sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti: I)** obec Jivno, sídlem Jivno 34, Rudolfov a **II)** Ing. D. Ch., zastoupena Mgr. Evženem Sedleckým, advokátem, sídlem J. Š. Baara 1625/11, České Budějovice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. ledna 2017, č. j. KUJCK/4617/2017/ODSH, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. července 2018, č. j. 51 A 27/2017 - 45,

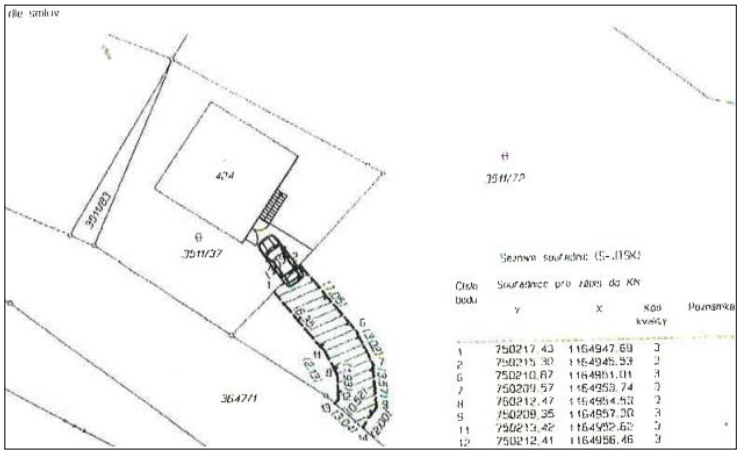
takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. července 2018, č. j. 51 A 27/2017 – 45 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobci zakoupili v roce 2008 pozemky p. č. X a st. p. č. 424 v k. ú. J. (dále je vždy míněno toto katastrální území). Na pozemku st. p. č. 424 stojí rekreační objekt vzniklý přestavbou bývalého včelína, jehož součástí je i garáž pro automobil (dále též „chata“). Pozemek žalobců p. č. X přiléhá jižní stranou k veřejně přístupné pozemní komunikaci na pozemku p. č. 3647/1 ve vlastnictví obce, styk obou pozemků je však svažitý a zarostlý. Z toho důvodu užívali předchozí vlastníci chaty pro příjezd vozidly k chatě nezpevněnou cestou po sousedním pozemku p. č. X, která krátkým obloukem spojuje pozemek st. p. č. 424 s výše uvedenou obecní komunikací v místě, kde je sklon mírnější (viz výřez z geometrického plánu).



[2] Pozemek p. č. X, přes který tato krátká dopravní spojka vede, byl původně ve vlastnictví obce J. (osoba zúčastněná na řízení I), v roce 2008 jej však obec prodala ing. Ch. (osoba zúčastněná na řízení II). Žalobci tvrdí, že před koupí chaty a výše uvedených pozemků s ing. Ch. ohledně přístupu jednali a ona jim přislíbila, že v budoucnu vyřeší přístup k chatě přes její pozemek smlouvou o zřízení věcného břemene. To se však nestalo. Proto žalobci požádali Okresní soud v Českých Budějovicích, aby jim zřídil právo nezbytné cesty svým rozhodnutím podle občanského zákoníku. V soudním řízení nebyli úspěšní, neboť nepředložili včas dostatek důkazů o tom, že by přístup k chatě nebylo technicky možné realizovat přímo z veřejně přístupné pozemní komunikace na jižní hranici jejich pozemku (jak vyplývá z odvolacího rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. února 2015).

[3] V květnu 2015 se žalobci obrátili na Obecní úřad Jivno (dále též „silniční správní úřad“) s návrhem, aby deklaroval, že příjezdová cesta k jejich chatě přes pozemek p. č. X je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Po určitých procesních peripetiích, které budou popsány níže, jim silniční správní úřad vyhověl rozhodnutím ze dne 29. července 2016. Krajský úřad Jihočeského kraje (dále též „krajský úřad“, popř. „žalovaný“) však toto rozhodnutí na základě odvolání vlastnice dotčeného pozemku změnil v neprospěch žalobců. Podle krajského úřadu z dokazování provedeného před silničním správním úřadem naopak vyplývá, že nejsou naplněny všechny čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Proto výrok rozhodnutí změnil tak, že se na pozemku p. č. X veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Proti tomuto rozhodnutí se žalobci bránili u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“). Ten jim dal za pravdu a napadené odvolací rozhodnutí zrušil, a to hned ze tří důvodů. Jednak uvedl, že změna výroku rozhodnutí byla pro žalobce překvapivá, a způsobila jim tak újmu v důsledku ztráty možnosti se odvolat, dále že krajský úřad překročil svou působnost, jelikož fakticky rozhodl ve věci v prvním stupni namísto silničního správního úřadu, a konečně že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť nevysvětlil dostatečně důvody, které jej ke změně výroku napadeného rozhodnutí vedly, a nevyrovnal se s argumenty žalobců uplatněnými v jejich vyjádření k odvolání.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Vlastnice pozemku, na němž se sporná cesta nachází, jakožto osoba zúčastněná na řízení II (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včas kasační

stížnost. V ní namítala, že změnu výroku prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem aproboval v minulosti i Nejvyšší správní soud (sp. zn. 7 As 32/2008), a to dokonce i přímo v oblasti pozemních komunikací (sp. zn. 7 As 95/2017). Stěžovatelka zdůraznila, že silniční správní úřad neuložil žádnému z účastníků v rozhodnutí povinnost, tudíž se neuplatní zákaz změny rozhodnutí v odvolacím řízení vyjádřený ve správním řádu, jímž argumentoval krajský soud. Rozhodnutí také nemohlo být pro žalobce překvapivé, jelikož již z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci zřízení práva nezbytné cesty věděli, že nesplnili podmínky pro zřízení soukromoprávního institutu, který by omezil vlastnické právo stěžovatelky v mnohem menší míře než institut veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatelka také nesouhlasí s tím, že by odvolací rozhodnutí krajského úřadu bylo nepřezkoumatelné. Krajský soud podle ní sám vůbec neuvedl, s jakými konkrétními argumenty žalobců se krajský úřad nevypořádal ani z jakého důvodu měl v otázce znaku souhlasu vlastníka s obecným užíváním pozemku upřednostnit výpověď bývalé vlastnice chaty jako svědkyně. Pokud jde o znak nutné komunikační potřeby, krajský úřad se k ní podle stěžovatelky nepovažoval za nutné vyjadřovat, jelikož dopěl k závěru, že nebyl prokázán znak souhlasu vlastníka, a již z toho důvodu se nemůže jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[5] Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s náhledem krajského soudu. Změna rozhodnutí v odvolacím řízení podle jejich názoru připadá v úvahu pouze ve skutkově jednoznačné a jednoduché situaci, resp. jen ve prospěch deklarace existence komunikace. Zdůraznili, že přístup, o který usilují, není pouze pohodlnější, ale je nezbytný k tomu, aby mohli svou nemovitost řádně využívat, přičemž jeho důsledkem je pouze marginální omezení vlastnického práva stěžovatelky. Trvají na překvapivosti rozhodnutí krajského úřadu a poukazují na to, že soudy v civilním řízení nezohlednily fakt, že ke své chatě nemohou zřídit příjezd z veřejně přístupné pozemní komunikace ve vlastnictví obce, k níž jejich pozemek přiléhá. To přesvědčivě vyplynulo ze znaleckého posudku, který obecné soudy nevzaly v úvahu čistě jen z procesních důvodů. Napadený rozsudek krajského soudu považují žalobci za přezkoumatelný, neboť jasně vyslovuje, že žalovaný jako odvolací orgán nemohl vyslovit opačný závěr než silniční správní úřad bez jakéhokoliv zpochybnění zjištěného skutkového stavu.

[6] Žalovaný krajský úřad se ke kasační stížnosti nevyjádřil, odkázal na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Sporná právní otázka kauzy, která se ocitá před Nejvyšším správním soudem, spočívá v tom, zda byl žalovaný krajský úřad oprávněn změnit v odvolacím řízení výrok napadeného prvostupňového rozhodnutí tak, že vyslovil výrok zcela opačný. Zatímco Obecní úřad Jivno jako silniční správní úřad prvního stupně deklaroval svým rozhodnutím, že se na pozemku stěžovatelky nachází veřejně přístupná účelová komunikace, Krajský úřad Jihočeského kraje jako orgán odvolací dospěl na základě nezměněného skutkového stavu k závěru, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci

nejedná, a v tomto smyslu proto změnil napadené rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to ve prospěch stěžovatelky, avšak v neprospěch žalobců jako navrhovatelů v daném správním řízení. Krajský soud v Českých Budějovicích dospěl k závěru, že takovýto postup ze strany odvolacího orgánu byl nepřípustný, proto jeho rozhodnutí zrušil, stěžovatelka se proti takovémuto výsledku soudního řízení brání kasační stížností.

[9] Nejvyšší správní soud se s náhledem krajského soudu neztotožnil. Dospěl k závěru, že krajský úřad nejenže správní řád neporušil, ale že jeho postup byl naopak v dané situaci žádoucí. Pro odůvodnění tohoto náhledu Nejvyšší správní soud nejprve stručně shrne průběh správního řízení.

[10] Jak již bylo řečeno, žalobci se na silniční správní úřad obrátili v květnu 2015 s návrhem, aby deklaroval, že na pozemku p. č. X ve vlastnictví stěžovatelky se nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Silniční správní úřad jim vyhověl rozhodnutím ze dne 1. srpna 2015, toto první rozhodnutí však zrušil krajský úřad na základě stěžovatelčina odvolání. Učinil tak jednak kvůli procesním vadám (zejména proto, že silniční správní úřad nedal účastníkům řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke shromážděným podkladům), ale též proto, že silniční správní úřad nezkoumal, zda jsou splněny všechny čtyři definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Z nich krajský úřad zdůraznil zejména souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako cesty (tedy vlastník by musel souhlasit s tím, že jeho pozemek užívá kdokoliv). Silniční správní úřad sice ve zrušeném rozhodnutí uvedl, že spornou cestu užívají kromě žalobců i další chataři a udržuje ji obec, ale k těmto skutečnostem neprovedl žádné dokazování. Po vrácení věci proto provedl silniční správní úřad místní šetření, při němž mimo jiné zjistil, že od sporné cesty vedoucí k chatě žalobců se asi po třech metrech od místa, kde ústí na obecní komunikaci, odděluje pěšina, která pokračuje přes pozemek stěžovatelky k dalším chatám. Rozhodnutím ze dne 29. července 2016 pak silniční správní úřad opět rozhodl o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na stěžovatelčině pozemku. Ohledně souhlasu vlastníka uvedl, že ten může být dán i mlčky, přičemž z výpovědi manželky bývalého majitele chaty vyplynulo, že sporná cesta byla jako přístup užívána minimálně od počátku 70. let 20. století.

[11] Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. V něm především zpochybnila, že by byl dán souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním, a to jednak proto, že se necítí být vázána souhlasem obce jakožto předchozího vlastníka pozemku, neboť jde o veřejnoprávní korporaci, a dále také proto, že souhlas, pokud byl dán, tak rozhodně nesměřoval k užívání sporné cesty neomezeným okruhem osob, neboť cestu užívali výhradně jen vlastníci chaty pro přístup k ní. Vedle toho namítala stěžovatelka v odvolání, že není dána ani nutná komunikační potřeba, neboť sporná cesta zajišťuje žalobcům pouze pohodlnější přístup k jejich chatě, ten by však bylo technicky možné realizovat i přímo z obecní komunikace při jižní hranici jejich pozemku. Samostatný přístup mají podle stěžovatelky i chataři, kteří pro větší pohodlí vyšlapali různé pěšiny na jejím pozemku. Ke stěžovatelčinu odvolání se žalobci podrobně vyjádřili. K otázce souhlasu vlastníka pozemku s obecným užíváním sporné cesty uvedli, že nejen obec jako předchozí vlastník pozemku, ale ani stěžovatelka sama jim od roku 2008

nebránila v užívání sporné cesty a dokonce jim ústně potvrdila, že ji užívat mohou. Obsáhle vyvraceli též stěžovatelčiny námitky týkající se nutné komunikační potřeby.

[12] Žalovaný nakonec rozhodl o odvolání tak, jak bylo výše uvedeno, tedy změnil výrok rozhodnutí silničního správního úřadu v tom smyslu, že se na stěžovatelčině pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Svůj postup odůvodnil tím, že podle výsledků dokazování provedeného silničním správním úřadem neužívala cestu po stěžovatelčině pozemku nikdy veřejnost, nýbrž výhradně jen vlastníci bývalého včelína následně přestavěného na rekreační chatu. Jinému účelu než přístupu k předmětné chatě ostatně tato krátká spojka ani nemůže sloužit. Podmínkou mlčky daného souhlasu vlastníka je podle názoru žalovaného fakt, že cestu po určitou dobu bez aktivního zásahu vlastníka užívá neomezený okruh osob, což se v daném případě nestalo. Z toho důvodu se žalovaný již jen stručně a nad rámec nutného odůvodnění zabýval nutnou komunikační potřebou, přičemž poukázal na to, že pozemek žalobců mezuje celou svojí jednou stranou s veřejnou cestou ve vlastnictví obce a že k rekreačnímu objektu není nutné mít zajištěn příjezd vozidlem, ale postačuje možnost parkování ve vzdálenosti několika desítek metrů.

[13] Po shrnutí těchto faktů je možné přistoupit k právnímu hodnocení kauzy.

[14] Rozhodným ustanovením pro posouzení postupu žalovaného je § 90 odst. 1 správního řádu, který umožňuje odvolacímu správnímu orgánu naložit s rozhodnutím, které je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, celkem třemi způsoby: a) může rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, b) může rozhodnutí zrušit a věc vrátit na první stupeň, nebo c) může napadené rozhodnutí změnit (a to i jen jeho odůvodnění). Změnu ovšem nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; stejně tak nelze změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Podle § 90 odst. 3 správního řádu nemůže odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit ani v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podá též jiný účastník s odlišnými zájmy nebo si změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele vynutí jeho rozpor s právními předpisy či veřejným zájmem.

[15] Oprávnění odvolacího orgánu změnit prvostupňové rozhodnutí uznával již Nejvyšší správní soud v době první republiky (srov. Ondruš, R. a kol.: *Správní řád. Komentář.* Praha: LINDE Praha, a.s., 2003, s. 516-520). Při pohledu na současnou právní úpravu ve správním řádu je zřejmé, že i nadále jde o přípustný způsob, jak řešit vady napadeného rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Podle odborné literatury by dokonce mělo jít o řešení preferované. Jinými slovy, pokud je změna napadeného rozhodnutí z hlediska zákona přípustná, měl by ji odvolací správní orgán provést a neuchylovat se ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 449 - 462). Doktrína odůvodňuje tento náhled odkazem na apelační princip, na němž je odvolací řízení ve správním řádu založeno. Zrušení rozhodnutí by mělo představovat krajní prostředek, jen když nelze jinak, např. když rozhodnutí nelze přezkoumat pro jeho nesrozumitelnost, ze spisového materiálu jsou zřejmé takové nedostatky při zjišťování stavu věci, jež by vedly k rozsáhlému dokazování před odvolacím správním orgánem, prvostupňové řízení vedla podjatá oprávněná úřední osoba, nebo když změně rozhodnutí

brání zákonné důvody (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 502 - 512). Další důležitý argument pro upřednostnění změny napadeného rozhodnutí před jeho zrušením představuje zásada ekonomie řízení zakotvená v § 6 odst. 2 správního řádu, podle níž správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podle některých autorů by proto zrušení rozhodnutí pouze z formálních důvodů při existenci dostatečného množství podkladů pro změnu rozhodnutí v odvolacím řízení mohlo být dokonce hodnoceno jako nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup zakládající odpovědnost státu za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci (např. Vedral, J.: *Správní řád. Komentář.* II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 770 - 775).

[16] O tom, že požadavky doktríny zůstávají v praxi dlouhodobě nenaplněny, a to ke škodě účastníků řízení, svědčí poznatky veřejného ochránce práv. Již v souhrnné zprávě o jeho činnosti za rok 2005 (dostupná na www.ochrance.cz) se na str. 35 hovoří v souvislosti s činností stavebních úřadů o *„prodlužování řízení v důsledku opakovaného projednávání jedné a téže věci na základě opětovného zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem“*. V pozdější době se pak veřejný ochránce práv tímto tématem zabýval v několika svých zprávách i přímo v oblasti pozemních komunikací, kde kritizoval odvolací orgány, které se změně napadeného rozhodnutí vyhýbají a místo toho je zbytečně opakovaně ruší (zpráva o šetření ze dne 6. ledna 2014, sp. zn. 6683/2013/VOP/MBČ, závěrečné stanovisko ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 4748/2013/VOP/MBČ, závěrečné stanovisko ze dne 24. února 2015, sp. zn. 2853/2014/VOP/MBČ, vše dostupné na https://eso.ochrance.cz). Také ombudsman dospívá k závěru, že *„z důvodu nedokonalého právního hodnocení nebo nedokonalé právní argumentace v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nemusí odvolací orgán vždy věc vracet k novému projednání, ale na základě již provedeného skutkového zjištění (pokud je dostatečné), může a musí přijmout své vlastní právní závěry, třeba i odlišné od prvostupňového správního orgánu“*, a že *„zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání má být až poslední možností, kterou má odvolací orgán zvažovat a může-li sám odstranit dílčí nedostatky prvostupňového rozhodnutí, i za cenu provádění vlastních procesních úkonů, má tak učinit“*. V návaznosti na to pak v souhrnné zprávě za rok 2015 na str. 46 nabádá ombudsman odvolací orgány, že nemusí věc kvůli nedostatkům vracet k novému projednání správním orgánům nižšího stupně, nýbrž mohou chyby rovnou napravit, např. doplnit dokazování. Zdlouhavé procesy neustálého vracení věci odvolacím orgánem k novým projednáním (tzv. procesní ping-pong) označuje veřejný ochránce práv za nesprávný úřední postup vedoucí k průtahům, za něž by mělo účastníkům řízení náležet odškodnění (srov. https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/uspech-ochrankyne-v-odskodnovani-za-necinnost-uradu/).

[17] Pokud jde o judikaturu správních soudů, ta již vytyčila celou řadu pravidel pro změnu rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[18] V první řadě je přípustné, aby odvolací orgán změnil toliko odůvodnění napadeného rozhodnutí a výrok ponechal nedotčen [rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2016, č. j. 6 As 293/2015 - 33 ze dne 11. prosince 2014, č. j. 1 As 133/2014 - 29, všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná

na www.nssoud.cz; obdobně již dříve rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 ze dne 17. prosince 2008 (N 225/51 SbNU 807), avšak z jiných důvodů]. Podmínkou pro doplnění a zpřesnění odůvodnění napadeného rozhodnutí je, že toto odůvodnění, byť v určitých směrech chybné, musí mít oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, bod 29). To neznamená, že by odvolací orgán nemohl doplnit do spisu další podklady a provádět v odvolacím řízení důkazy, musí však dát účastníkovi řízení možnost se k nim vyjádřit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, č. j. 9 As 128/2013 - 45, body 15-18). Rozpory v odůvodnění dále nesmí nabýt takové intenzity, jež by vedla k jeho nepřezkoumatelnosti, jinak by totiž odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit jeho zákonnost a správnost (výše citovaný rozsudek č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, bod 31). V této souvislosti Městský soud v Praze v jednom z projednávaných případů upozornil na nebezpečí překvapivého rozhodnutí. Pokud by odvolací orgán ponechal výrok rozhodnutí nedotčen, ale veškeré závěry a argumenty správního orgánu prvního stupně by nahradil svými vlastními, nepřípustně by tím účastníku řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. října 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 - 102). I potřebu významné změny či doplnění odůvodnění v důsledku odlišného právního náhledu odvolacího orgánu je ale možné řešit procesně korektním způsobem. Postačuje, když odvolací orgán umožní účastníkům řízení, aby se v odvolacím řízení k možnému novému právnímu posouzení věci vyjádřili (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2009, č. j. 7 As 59/2008 - 85, č. 2480/2012 Sb. NSS).

[19] Za druhé, přípustné jsou i změny a úpravy samotného výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, č. j. 8 As 30/2006 - 88), a z hlediska zásady procesní ekonomie je takové řešení dokonce žádoucí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2008, č. j. 7 As 32/2008 - 40). Odvolací orgán může provést především různé opravy a doplnění, jež nemění smysl a obsah výroku, např. doplnit chybějící ustanovení zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. září 2012, č. j. 2 As 30/2011 - 127), upřesnit rozsah zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2013, č. j. 8 As 6/2013 - 33), doplnit další pozemek, na němž se umisťuje stavba, do územního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2013, č. j. 9 As 51/2012 - 33), upřesnit popis nepovolené stavby, jež má být odstraněna (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2014, č. j. 6 As 151/2013 - 27), či opravit identifikační údaj účastníka řízení a upřesnit popis skutku v rozhodnutí o přestupku (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2012, č. j. 9 Ca 160/2009 - 44). Přípustné jsou i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2013, č. j. 4 Ads 104/2012 - 53), zde ovšem za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. února 2010, č. j. 10 Ca 33/2008 - 66, dostupný v právním informačním systému ASPI).

[20] Konečně za třetí, judikatura správních soudů připouští s ohledem na apelační princip a v zájmu hospodárnosti řízení i to, že odvolací orgán nahradí výrok napadeného rozhodnutí výrokem zcela opačným na základě svého odlišného právního posouzení věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. března 2014, č. j. 7 As 44/2013 - 26; zde v řízení rozkladovém, kde sice správní řád možnost změny rozhodnutí oproti řízení odvolacímu omezuje, toto omezení se však na základě zvláštní právní úpravy na rozhodování předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví jako rozkladového orgánu nepoužije). Odvolací orgán ovšem musí účastníkům řízení umožnit, aby se vyjádřili nejen k podkladům rozhodnutí nově pořízeným odvolacím orgánem, ale též k případným novým důvodům, pro něž hodlá rozhodnout ve věci odlišně od orgánu prvního stupně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2008, č. j. 1 As 55/2008 - 156, č. 2610/2012 Sb. NSS). Stěžovatelce lze přisvědčit, že opačný výrok odvolacího orgánu aproboval Nejvyšší správní soud již i v oblasti pozemních komunikací, byť tak zatím učinil jen mlčky, neboť do této otázky nesměřovaly v daném případě kasační námitky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, č. j. 7 As 95/2017 - 34).

[21] Nejvyšší správní soud samozřejmě nezapomíná, že jsou zde zákonné výjimky, kdy odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit nesmí. Ačkoliv z mezinárodních závazků ČR, z ústavního pořádku, ani ze základních zásad správního řízení nelze pro jeho účastníky dovodit „právo na druhou instanci“ [nález sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. října 2004 (N 149/35 SbNU 83); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, č. j. 2 As 47/2004 - 61, č. 1409/2007 Sb. NSS], tak pokud zákon v konkrétním případě právo podat odvolání zakotvuje, vytváří tím legitimní očekávání účastníků řízení, že je budou moci využít. V takovém řízení je proto třeba respektovat „zásadu dvojinstančnosti“ správního řízení [nález sp. zn. IV. ÚS 493/06 ze dne 16. května 2007 (N 79/45 SbNU 211)]. Správním řádem formulované zákazy změny rozhodnutí v odvolacím řízení je proto nutno vždy důsledně dodržovat.

[22] V nyní posuzovaném případě nešlo o změnu rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti ani o změnu v neprospěch odvolatele. Zbývá tedy k úvaze jen jediná možnost, totiž zda žalovaný svým postupem nezpůsobil účastníkovi, jemuž se rozhodnutím ukládá povinnost, újmu v důsledku ztráty možnosti se odvolat. Krajský soud to opisuje též slovy o „překvapivém rozhodnutí“. K problematice překvapivých rozhodnutí se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud a z jeho judikatury lze dovodit obdobné závěry, jaké již výše zazněly v rámci citací z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (využít lze v tomto ohledu i judikaturu Ústavního soudu týkající se odvolacího řízení před soudy). Obecně je tedy změna napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení přípustná. Odvolací orgán však při tom musí postupovat tak, aby účastníku řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat [nález sp. zn. III. ÚS 257/98 ze dne 21. ledna 1999 (N 10/13 SbNU 65)]. Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci [nález sp. zn. IV. ÚS 544/98 ze dne 4. srpna 1999 (N 109/15 SbNU 75)]. Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování,

existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků [nález sp. zn. I. ÚS 654/03 ze dne 24. 2. 2004 (N 27/32 SbNU 255)].

[23] Konkrétní příklady újmy v důsledku ztráty možnosti odvolání lze pak nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten například rozhodl, že nepřípustný je postup, kdy odvolací orgán doplní napadené rozhodnutí o zcela nový výrok, který v řízení na prvním stupni nebyl vůbec učiněn a kterým se rozhoduje o povinnosti účastníka řízení, např. o povinnosti obviněného nahradit škodu v řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73). Jinak řečeno, odvolací orgán nesmí výrokem svého rozhodnutí některému z účastníků založit novou, dosud neexistující povinnost, kterou mu prvostupňový orgán uložit opomněl (např. uhradit pokutu), ani uloženou povinnost podstatně pozměnit. Rozsah pojmu „uložení povinnosti" ale není možno rozšiřovat velmi extenzivním, vzdáleným a zprostředkovaným výkladem na případy, kdy se ve skutečnosti o uložení povinnosti správním rozhodnutím nejedná, např. na povinnost ekologického spolku strpět širší zásah do přírody v důsledku umístění stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2013, č. j. 9 As 51/2012 - 33) nebo na povinnost farmaceutické společnosti respektovat stanovenou výši a podmínky úhrady léčivých přípravků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2015, č. j. 5 As 93/2015 - 38). O ztrátě možnosti odvolat se u vedlejších účastníků řízení uvažoval Nejvyšší správní soud – ovšem jen hypoteticky a bez identifikace konkrétní ukládané povinnosti – v případě, že by odvolací orgán změnil zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu tak, že by žádosti o vydání územního rozhodnutí naopak vyhověl (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2018, č. j. 6 As 70/2018 - 52, bod 10).

[24] Pokud budeme výše shrnuté judikaturní závěry aplikovat na nyní posuzovaný případ, vidíme, že krajský soud vyšel z mylného předpokladu, že změna výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem je překvapivá již jen z toho důvodu, že odvolací orgán rozhodl opačně než orgán prvostupňový. Tak tomu ovšem není. Ve skutečnosti může být stejně překvapivé, když odvolací orgán ponechá výrok napadeného rozhodnutí nedotčený a nahradí jeho důvody svými vlastními, zcela novými argumenty, proti nimž odvolání nesměřovalo a směřovat ani dost dobře nemohlo. Ve skutečnosti žádný z těchto postupů není z hlediska dodržení zásady dvojinstančnosti závadný sám o sobě. Při jeho hodnocení se berou v úvahu jiná hlediska – konkrétně, zda postup odvolacího orgánu zajistil všem účastníkům řízení přístup k efektivní obraně. Pokud se odvolací orgán chystá přehodnotit skutkový stav a za tím účelem doplňuje do spisu nové podklady, musí účastníkům umožnit, aby se k nim vyjádřili. Jestliže zvažuje odlišné právní posouzení věci, musí dát účastníkům reálnou možnost změně právního názoru oponovat.

[25] Z tohoto pohledu nezbývá než konstatovat, že skutkový stav zůstal v odvolacím řízení nezměněn a žalovaný žádné nové podklady neopatřoval. Změna výroku rozhodnutí vycházela výhradně jen z odlišného právního hodnocení skutkového stavu, který řádně zjistil prvostupňový orgán. Právní názor žalovaného přitom nemohl být pro žalobce nikterak překvapivý, když uvážíme, že žalovaný svůj náhled na význam a charakter znaku účelové komunikace spočívajícího v souhlasu vlastníka s jejím obecným užíváním vyjevil již ve svém prvním odvolacím rozhodnutí, jímž původní rozhodnutí silničního správního úřadu zrušil. Již z něj bylo zřejmé, že podle žalovaného nemůže být tento znak naplněn

tím, že pozemek stěžovatelky užívali s jejím tichým souhlasem pouze žalobci, nýbrž musel by tak společně s nimi činit neuzavřený okruh dalších osob. Odlišné právní hodnocení skutkového stavu spočívající v tom, že uvedený znak nebyl v řízení prokázán a tudíž se nemůže jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, byl navíc i podstatným bodem stěžovatelčina odvolání. Žalobci tak měli reálnou možnost s ním polemizovat a také to ve svém vyjádření k odvolání učinili. Argumenty použité odvolacím orgánem, na jejichž základě napadené rozhodnutí změnil, tak pro žalobce s ohledem na dosavadní průběh řízení, obsah učiněných úkonů a uplatněné právní námitky účastníků nemohly být překvapivé. Tím se tento případ zásadně liší od případu, který Nejvyšší správní soud hodnotil v rozsudku ze dne 20. srpna 2015, č. j. 1 As 91/2015 - 47, kde odvolatelka možnost vyjádřit se ke zvažované změně právního náhledu na otázku existence účelové komunikace objektivně neměla.

[26] Nadto nutno dodat, že v řízení ani nebyla žalobcům ukládána žádná povinnost. Jednalo se o řízení, v němž se pouze deklarovala (ne)existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku stěžovatelky. Pokud by vůbec bylo možno uvažovat o tom, že se takovým rozhodnutím ukládá povinnost, tak nanejvýš stěžovatelce, na jejímž pozemku se podle rozhodnutí silničního správního úřadu měla veřejně přístupná účelová komunikace nacházet a ona by v důsledku toho měla povinnost strpět její obecné užívání kýmkoliv. Nejvyšší správní soud se však spíše přiklání k tomu, že i tento výklad pojmu „uložení povinnosti“ by byl velice extenzivní, vzdálený a zprostředkovaný. V deklaratorním řízení vedeném podle § 142 správního řádu se ve skutečnosti neukládá povinnost žádnému z účastníků řízení, neboť to z povahy věci ani nelze učinit. Deklaratorní rozhodnutí pouze prohlašuje a staví tak na jisto, že určitá práva nebo povinnosti v minulosti vznikly, že trvají nebo že zanikly. Nebyla tak naplněna dikce zákona, který vylučuje změnu rozhodnutí v odvolacím řízení tehdy, pokud by tím vznikla v důsledku ztráty možnosti odvolání újma účastníkovi, jemuž se ukládá povinnost. Nelze než uzavřít, že nic nebránilo změně výroku rozhodnutí a žalovaný tento postup správně upřednostnil před jeho zrušením, jež by bylo spojeno s již druhým vrácením věci k novému projednání.

[27] S převažujícím názorem odborné literatury popsaným výše se ostatně Nejvyšší správní soud ztotožnil již dříve: „*Přehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení – zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady, jako je tomu v tomto případě – by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako ‚kolotoč opravných prostředků‘ či ‚úřednický ping-pong‘, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná ‚vyhovující‘ rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná*“ (výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 151/2013 - 27). Není namístě, aby správní soudy podporovaly již tak dosti rozšířený alibismus a přehnanou opatrnost nadřízených správních úřadů, jež odmítají převzít odpovědnost za výsledek správního řízení, neboť takový přístup by vedl k neefektivnímu a nehospodárnému oddalování konečného vyřešení případu. Krajský úřad Jihočeského kraje žalobou napadeným rozhodnutím účastníky řízení nikterak procesně nepoškodil, naopak jeho postup odpovídal požadavkům efektivity, jež na odvolací orgány dlouhodobě klade judikatura správních soudů, odborná literatura i veřejný ochránce práv.

[28] Pochyby o zákonnosti rozhodnutí žalovaného nevyvolávají ani zbývající důvody, o které opřel krajský soud svůj rozsudek (nedostatek věcné příslušnosti a nepřezkoumatelnost). Působnost krajského úřadu jako odvolacího orgánu v oblasti pozemních komunikací vyplývá z § 40 odst. 3 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Součástí výkonu této působnosti je i oprávnění změnit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše. Žalovaný přitom ke změně napadeného rozhodnutí přistoupil z důvodů, které ve svém rozhodnutí na str. 4-5 jasně vysvětlil. Dospěl k názoru, že není naplněn jeden ze čtyř znaků veřejně přístupné účelové komunikace, totiž souhlas vlastníka pozemku s jeho obecným užíváním jako cesty. Podle žalovaného bylo v řízení prokázáno pouze to, že spornou cestu užívali žalobci, nikoliv široká veřejnost. Označil tak vztah mezi žalobci a stěžovatelkou jako výprosu, což je institut soukromého, nikoliv veřejného práva. V závěru rozhodnutí se vyslovil též k existenci dalších pěšin na stěžovatelčině pozemku. Jelikož pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je podle názoru žalovaného nutné naplnění všech čtyř znaků společně, žalovaný se již jen velmi stručně a nad rámec nutného odůvodnění vyjádřil k dalšímu spornému znaku veřejně přístupné účelové komunikace, který se v řízení před silničním správním úřadem obsáhle řešil, totiž k nutné komunikační potřebě. Ani tento znak podle něj nebyl naplněn. Popsané myšlenkové schéma se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako srozumitelné a naplňuje i požadavky odborné literatury na to, co je třeba při deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace zkoumat (srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 44 - 61). Úkolem krajského soudu tak nyní bude přezkoumat úvahy žalovaného po věcné stránce.

[29] Nejvyšší správní soud shrnuje, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, a tím vzniklou nezákonnost či nesprávnost odstranit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit. Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než prvostupňový správní orgán. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení bylo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé. Změna rozhodnutí nepřipadá v úvahu, pokud by připravila o možnost odvolání účastníka, kterému se v řízení ukládá povinnost, a mohla by mu tím způsobit újmu.

[30] Jelikož žalovaný jako odvolací orgán těmto požadavkům dostál, vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky jako účastnice daného řízení proti rozsudku krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozhodnutí krajského soudu zrušil. Krajský soud v Českých Budějovicích, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, rozhodne ve věci znovu a v souladu se závěry tohoto rozhodnutí nyní posoudí, zda napadené rozhodnutí žalovaného obstojí v soudním přezkumu i z hlediska požadavků hmotného práva.

IV. Náklady řízení

[31] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. prosince 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu