ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Ing. Z. H.,** zastoupený Mgr. Václavem Červeným, advokátem se sídlem Vodičkova 20, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. M., II) Ing. P. R., III) E. R.,** a **IV) P. P.,** proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2016, č. j. KUKHK-32058/DS/2016-3-Ma, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 1. 2018, č. j. 30 A 169/2016 – 104,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Václava Červeného, advokáta.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem pozemku parcelní č. X, v katastrálním území X, evidovaného na č. LV X, vedeném Katastrálním úřadem pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště Náchod (dále jen „pozemek žalobce“). Jak vyplývá z veřejně dostupných údajů vedených v katastru nemovitostí, s pozemkem žalobce přímo sousedí pozemek parc. č. X v katastrálním území X, evidovaným na č. LV X, vedeném Katastrálním úřadem pro Královéhradecký kraj, Katastrální pracoviště Náchod (dále jen „pozemek parc. č. X“), jehož vlastníkem je Nové Město nad Metují. Hranice pozemku žalobce a pozemku parc. č. X byla na základě geodetického měření vyznačena

v terénu a na její úrovni žalobce umístil 7 ks kovových sloupků a 52 ks kamenných betonových kvádrů (dále jen „pevné překážky“).

[2] Žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Nové Město nad Metují, Odbor správní, Oddělení dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán prvního stupně“), na základě něhož se žalobci nařizuje odstranění pevných překážek umístěných na pozemku žalobce (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, že pevné překážky jsou v rozporu s § 29 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), umístěny v levé koleji veřejně přístupné účelové komunikace, která vede směrem severovýchodním od části obce S., v úseku 40,00 bm (dále jen „účelová komunikace“). Vzhledem k tomu, že na umístění pevných překážek nebylo vydáno povolení, nařizuje se žalobci pevné překážky z účelové komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích odstranit.

[3] Ze správního spisu, tvrzení účastníků správního řízení i napadeného rozhodnutí vyplývá, že je nesporné, že účelová komunikace vede zejména po pozemku parc. č. X.

[4] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, v níž se domáhal zrušení jak napadeného rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to z důvodů nicotnosti rozhodnutí spočívající v nepřesném označení umístění pevných překážek, dále z důvodů nedostatečného prokázání skutečnosti, že pozemek žalobce je účelovou komunikací, přičemž namítá, že není v terénu trvale určené a patrné, že by cesta vedla přes jeho pozemek. Cesta není vedena v pasportu místních komunikací a správní orgán dle žalobce v jiném řízení popírá existenci účelové komunikace. Správní orgán prvního stupně ani žalovaný neurčili, kudy účelová komunikace skutečně vede, přičemž koleje na pozemku žalobce byly vyjety neoprávněně a v nedávné době. Žalobce dále namítal, že žalovaný neprokázal nutnou komunikační potřebu pro to, aby žalobcův pozemek byl součástí účelové komunikace, a žalobce nikdy nedal předchozí souhlas s užíváním svého pozemku jako účelové komunikace. Nadto žalobce spatřuje pochybení žalovaného v tom, že se nevypořádal s námitkou podjatosti správního orgánu prvního stupně a nevyrozuměl ho a nepřizval ho ke konání místního šetření.

[5] Krajský soud v Hradci Králové svým rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud nařídil jednání, při němž provedl dokazování zejména výslechem osob zúčastněných na řízení. Napadená rozhodnutí přezkoumal a poté, co podrobně shrnul dosavadní průběh řízení, obsah správního spisu a skutková zjištění, rozhodl, že napadená rozhodnutí se zrušují pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zároveň pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[6] Podle krajského soudu žalovaný nedostatečně prokázal, že pozemek žalobce je součástí veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž tento svůj závěr řádně neodůvodnil. Krajský soud zejména správním orgánům vytýká, že stálost a patrnost účelové komunikace na pozemku žalobce označily na základě fotografií obsažených ve správním spise za prokázané a neobjasnily, v čem považují tyto znaky účelové komunikace v konkrétním případě žalobcova pozemku za splněné. Nevypořádaly se tak ani s přímou námitkou žalobce vznesenou ve správním řízení, že v případě žalobcova pozemku se o část účelové komunikace nejedná. Krajský soud dále v napadeném rozsudku uvádí, že žalovaný zároveň nedostatečně prokázal nezbytnou komunikační potřebu pro to, aby účelová komunikace vedla po pozemku žalobce. Tu nelze spojovat s nárůstem potřeb vlastníků nemovitostí v daném prostoru. Žalovaný podle krajského

soudu neodůvodnil nezbytnou komunikační potřebu konkrétních vlastníků vzhledem k jejich konkrétním dotčeným pozemkům a nemovitostem a konstatoval splnění této podmínky pouze obecně. Řádně se nevypořádal ani s námitkou, že k užívání žalobcova pozemku jako cesty došlo až v poslední době spolu s nárůstem dopravy, s čímž žalobce dle svého tvrzení vyjádřil nesouhlas. Žalovaný splnění podmínky žalobcova konkludentního souhlasu opírá o vyjádření účastníků řízení a přiložené fotografie, které blíže nespecifikuje, a neuvádí, jak svůj závěr, že souhlas byl udělen, z těchto podkladů dovozuje. V neposlední řadě krajský soud posoudil, zda bylo žalovaným či správním orgánem prvního stupně ve správním řízení vedeno řádné důkazní řízení za účelem prokázání všech podmínek, které je nutno splnit pro to, aby se v případě žalobcova pozemku jednalo o účelovou komunikaci, na níž v rozporu se zákonem umístil pevné překážky. Podle krajského soudu sice účastníci ve správním řízení činili návrhy a předkládali soudu fotografie jakožto důkazní prostředky, žádné důkazy ve správním řízení ale provedeny nebyly. Zejména nebyly provedeny žádné listinné důkazy přečtením či sdělením jejich obsahu. Stejně tak nebyl proveden důkaz ohledáním a nařízena žádná místní šetření. Ve správním řízení nebyli vyslechnuti žádní svědci. Podle krajského soudu tak došlo k nedostatečnému zjištění skutkového stavu v důsledku absence provedení řádného důkazního řízení a nedostatečnému odůvodnění závěrů napadeného rozhodnutí, přičemž touto vadou je stiženo též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a osob zúčastněných na řízení

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) ve své kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu namítá, že výrok prvostupňového rozhodnutí byl dostatečně určitý, neboť jeho textová část na „situaci“ jako přílohu rozhodnutí odkazuje, a odkazovaná písemnost není s jinou listinou zaměnitelná. Ze správního spisu vyplývá, z jakých podkladů vycházel a jak je hodnotil, přičemž je zřejmé, že se v případě pozemku žalobce jedná dlouhodobě o součást účelové komunikace. Ke změně průběhu komunikace podle stěžovatele nikterak nemohlo dojít teprve v nedávné době. To ani žalobce nedoložil. Stěžovatel je přesvědčen, že všechny relevantní námitky žalobce vypořádal. Namítá, že dostatečně odpověděl i na otázku nutné komunikační potřeby nezbytné pro to, aby pozemek žalobce byl součástí účelové komunikace. Uvádí přitom, že u hospodářských stavení je nutné vzít v potaz potřebu jejich obsluhy zemědělskými stroji, jejichž šířka dle stěžovatele objektivně překračuje 3 metry. V tomto ohledu odkazuje na „objektivní fakta“, zejména faktický stav místa, fotografie, výpisy z katastru nemovitostí, dále skutečnosti obecně známé, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti a podklady účastníků. Stěžovatel uvádí, že správním orgánům neplyne ze zásady materiální pravdy ve správním řízení povinnost dokazování provádět, když skutečný stav může být zjištěn i z jiných podkladů, než jsou důkazy (faktického stavu místa, objektivních faktů a zřejmých skutečností). Stěžovatel také namítá, že pro posouzení oprávněnosti umístění pevných překážek není relevantní, zda pro užití účelové komunikace postačuje pozemek parc. č. X. Rozšíření účelové komunikace na úkor pozemku parc. č. X by bylo stejným zásahem do vlastnického práva jako v případě zásahu do práva žalobce v případě, že by jeho pozemek byl součástí účelové komunikace. Dále se stěžovatel vyjadřuje k námitce podjatosti správního orgánu, který rozhodoval o věci v prvním stupni, přičemž odmítá názor krajského soudu, že nebyla řádně procesně vyřízena, a důrazně se ohrazuje vůči spekulacím o možné systémové podjatosti. V poslední řadě namítá, že výrok, jímž mu byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení, shledává nezákonným a nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, jelikož jednání bylo nařízeno v rozporu se zákonem, proto neměly být náklady s účastí na něm nahrazeny.

[8] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že souhlasí s odůvodněním napadeného rozsudku. Stěžovatel i správní orgán prvního stupně podle něj ve správním řízení pochybili, když neprovedli dokazování a nedostatečně odůvodnili své závěry.

[9] Osoba zúčastněná na řízení pan P. P. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s obsahem kasační stížnosti, vylíčil skutkový stav ve věci a sdělil, jak je jím dotčen.

[10] Stejně tak se vyjádřili E. R. a Ing. P. R., kteří sdělili, že v jejich případě došlo umístěním pevných překážek k účelovému zúžení komunikace (aby tudy nemohla jezdit vozidla pana P.), což ale současně vedlo k omezení zajišťování hasičských služeb, lékařské záchranné služby či možnosti dopravy palivového dřeva a materiálu na opravy jejich nemovitosti. Tyto osoby zúčastněné na řízení dále namítaly, že pevné překážky tvoří bezpečnostní riziko pro účastníky provozu v případě hrozby kolize s lesní zvěří a dalšími účastníky provozu. Namítají také, že krajský soud se nevypořádal s jejich konkrétní objektivní nutnou potřebou, aby žalobcův pozemek byl součástí účelové komunikace, jelikož jakožto vlastníci nemovitosti s č. p. X nemají k této nemovitosti jinou přístupovou cestu.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je oprávněn k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) za stěžovatele jedná zaměstnanec, jenž má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštního zákona vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[13] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkami stěžovatele, který se domáhá zrušení napadeného rozsudku ve výroku I. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, která má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to ve vztahu k výroku II. napadeného rozsudku.

[14] Stěžejní právní otázkou pro posouzení zákonnosti výroku I. napadeného rozsudku je, zda byl žalobce v souladu se zákonem o pozemních komunikacích oprávněn pevné překážky na svém pozemku umístit a zda byl pro účely posouzení této právní otázky dostatečně zjištěn stav věci, tedy v té míře, že o něm nejsou důvodné pochybnosti.

[15] Podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze „*pevnou překážku umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky*“.

[16] Podle § 29 odst. 3 téhož zákona „*pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem*“.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že není sporné, že pro umístění pevných překážek nebylo vydáno povolení silničního správního úřadu. Dle správního a soudního spisu a tvrzení účastníků řízení není ani sporu o tom, že se v daném případě jednalo o pevné překážky ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Ve správním řízení zbývalo proto posoudit, zda se jedná o pevné překážky, které byly umístěny na pozemní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

[18] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“

[19] § 2 odst. 2 téhož zákona stanoví, že jednou z kategorií pozemních komunikací je *účelová komunikace*. Napadené rozhodnutí přitom nařizuje odstranění pevných překážek umístěných „*v levé koleji veřejně přístupné účelové komunikace*“. Rozhodné tedy je určit, zda pozemek žalobce v místě, kde jsou na něm umístěny pevné překážky, je účelovou pozemní komunikací.

[20] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace „*pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*“.

[21] Z právní úpravy vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem a ustálenou judikaturou vymezené pojmové znaky. O účelovou komunikaci se jedná, jakmile dojde ke kumulativnímu splnění čtyř podmínek. V první řadě musí jít o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu. Ta musí naplňovat účel stanovený v zákoně. A konečně její vlastník musí udělit souhlas k obecnému užívání své cesty veřejností a zároveň tato cesta musí naplňovat nutnou komunikační potřebu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128). Naplnění těchto podmínek musí být přitom ve správním řízení náležitě prokázáno pro účely rozhodnutí, zda jsou pevné překážky umístěny na účelové komunikaci, či nikoliv. V tomto smyslu bylo proto také nutné, aby krajský soud zhodnotil, zda a jak stěžovatel a správní orgán prvního stupně posoudili, že pojmové znaky účelové komunikace jsou v tomto případě naplněny.

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve tuto právní otázku jasně vymezil (str. 16 a 17) a citoval ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (ale i Nejvyššího soudu a předválečného Nejvyššího správního soudu), která je k jejímu posouzení relevantní. Dále se krajský soud podrobně zabýval tvrzeními žalobce v průběhu celého správního řízení, která se vztahovala k posouzení právní otázky, tj. tvrzení týkající se toho, zda je žalobcův pozemek, na němž jsou umístěny pevné překážky, součástí účelové komunikace. Krajský soud zkoumal také to, jak se s žalobcovými námitkami ve vztahu ke splnění výše vymezených čtyř podmínek vypořádal správní orgán prvního stupně a posléze stěžovatel.

[23] Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyla řádně odůvodněna a nebyly dostatečně prokázány skutečnosti rozhodné pro posouzení právní otázky. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v tomto ohledu krajský soud správně a v souladu s § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích vyložil a aplikoval zákon a posuzoval v dané věci stěžejní právní otázku. Kasační stížnost je proto nedůvodná.

III.A Stálost a patrnost cesty

[24] K otázce stálosti a patrnosti cesty stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil, že správní orgány pochybily, když pro účely prokazování pouze konstatovaly, z jakého podkladu (fotografie) ve spisu vycházejí, ale neuvedly, jak jej hodnotí, a svá rozhodnutí tak řádně neodůvodnily. Stěžovatel argumentuje, že napadené rozhodnutí je nutno vnímat jako celek s rozhodnutím o odvolání, jímž dříve ve správním řízení zrušil rozhodnutí prvního stupně, kde provedl hodnocení a uvedl podklady, ze kterých vycházel. Stěžovatel má za to, že dostatečně odůvodnil a prokázal, že cesta evidentně dlouhodobě existuje a je užívána. Namítá, že žalobce

ve správním řízení neprokázal, že cesta svůj průběh změnila v nedávné době. To naopak stěžovatel považuje za vyvrácené na základě „objektivního faktu – šířky navazujícího úseku cesty a leteckých snímků lokality dostupných z www.mapy.cz“. Stěžovatel těmito (dle svého tvrzení) „nezpochybnitelnými fakty“ ve správním řízení odůvodnil závěr, že se v místě, kde žalobce na svém pozemku umístil pevné překážky, jedná o účelovou komunikaci.

[25] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že není řádně prokázáno a odůvodněno, že pozemek žalobce je v místě pevných překážek stálou a patrnou cestou. Zejména pokud prvoinstanční rozhodnutí má z fotografií stálost a patrnost cesty za prokázanou, krajský soud správně vytýká, že z odkazu na fotografie není automaticky jasné, jak ke svému úsudku správní orgán došel. Úsudek nevyplývá z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a tuto vadu nenapravil ani stěžovatel v napadeném rozhodnutí, když opět odkázal na „nepochybnou existenci“ účelové komunikace seznatelnou z fotografií ve správním spise. To učinil stěžovatel obdobně i ve svém prvním rozhodnutí o odvolání, na něž v kasační stížnosti odkazuje.

[26] Dílčí závěr, že se jedná o stálou a v terénu patrnou cestu, nelze považovat za dostatečně odůvodněný, jelikož stěžovatel ani orgán prvního stupně nezohlednili námitky žalobce, že jeho pozemek pouze sousedí s pozemkem parc. č. X, po kterém stálá a patrná cesta vede. S touto námitkou se v rozhodnutí stěžovatel nijak nevypořádal ani v řízení neprovedl dokazování, na základě něhož by bylo možné jednoznačně určit, že pozemek žalobce je v místě pevných překážek součástí stálé a patrné cesty, a je proto součástí účelové komunikace.

[27] Ke správným závěrům krajského soudu Nejvyšší správní soud pouze odkazuje na svou judikaturu, že při zjišťování skutečného stavu a hodnocení důkazů je nutné také zohledňovat, že ačkoliv vyjeté koleje či vyšlapaná cesta představují typické ukazatele potvrzující zřetelnost účelové komunikace v terénu, nelze pominout ani jiné faktory, např. tvar předmětného pozemku a jeho polohu ve vztahu k sousedním pozemkům (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014 - 39). Jedná se přitom o otázku, kterou je nutno prokázat a na základě konkrétního hodnocení důkazů odůvodnit, a vypořádat se s námitkami, které by vzbuzovaly pochybnosti o tom, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Vedle toho Nejvyšší správní soud podotýká, že by správní úřady tuto otázku měly posuzovat spíše uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013 č. j. 1 As 63/2013 - 49). Jak totiž uvádí i doktrinální literatura, to, že ve skutečnosti ani v případě v terénu vyjetých kolejí nejde o účelovou komunikaci (neboť například cesta není takto veřejností fakticky užívána s vlastníkovým tichým souhlasem), se projeví toliko až v podobě nenaplnění třetího znaku, tj. souhlasu vlastníka s obecným užíváním. Zjištění faktických okolností ve správním řízení v konkrétním případě je proto více než na místě (ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).

[28] Obecně k procesu dokazování a vypořádání se s tvrzeními účastníků přitom Nejvyšší správní soud zejména odkazuje na ustálenou judikaturu, podle níž je nutné odůvodnit, „*proč nelze považovat za důvodnou argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*“, a to zejména tehdy „*jde-li o argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. […] Takovou argumentaci, nelze jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí se také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“ (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Otázka, zda je pozemek žalobce v místě pevných překážek součástí stálé a patrné cesty, a proto i účelové komunikace, je stěžejní pro rozhodnutí o právní otázce, zda je možné rozhodnutím nařídit odstranění pevných překážek. V tomto ohledu je závěr krajského soudu o nedostatečném odůvodnění a prokázání skutečné a patrné cesty správný.

III.B Nutná komunikační potřeba

[29] Ani námitku stěžovatele, že podmínka nutné komunikační potřeby je splněna, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Stěžovatel namítá, že je nesprávné posouzení krajského soudu, že se v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal s prokázáním podstatných skutečností. Podle něho je „absurdní" a v praxi „neaplikovatelné", aby se správní orgány zabývaly otázkou, jaká šíře cesty je ještě dostatečná, a jaká již nikoliv. Stěžovatel uvádí, že k rozšíření komunikace nedošlo, což je „objektivně zjistitelné", přičemž správní orgány pro účely nezbytné komunikační potřeby přilehlých nemovitostí zjistily, jaká jsou šířková pásma dané cesty a jaká byla po desítky let.

[30] V kasační stížnosti pak stěžovatel cituje výpověď osoby zúčastněné na řízení pana J. M. (jehož výslech provedl krajský soud), ze které vyplývá, že cesta je široká necelé 3 metry a jeho nutná komunikační potřeba je dána nutností obsluhovat své hospodářské stavení zemědělskou technikou, jelikož v přístupu k jeho nemovitosti č.p. X po druhé pozemní komunikaci přes pozemek parc. č. X mu brání vstupní brána a její rozměry. Stěžovatel tedy z výpovědi svědka dovozuje, že nutná komunikační potřeba je dána potřebou přístupu zemědělské techniky po účelové komunikaci k nemovitosti pana M., a je tedy nutné, aby cesta byla širší než 3 metry.

[31] Stěžovatel dále uvádí, že nutná komunikační potřeba je dána i ve vztahu k pozemku pana Ing. P. R., k jehož nemovitosti je účelová komunikace jedinou přístupovou cestou a jedině pokud je pozemek žalobce součástí účelové komunikace, je možno projet k nemovitosti vozidly integrovaného záchranného systému. Osobní automobil však po cestě projede.

[32] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uvádí, že z vyjádření účastníků správního řízení je patrné, že účelová komunikace včetně části žalobcova pozemku v místě pevných překážek byla dlouhodobě užívána k obsluze jejich nemovitostí, a považuje proto nutnou komunikační potřebu za „nepochybně prokázanou".

[33] V napadeném rozhodnutí se stěžovatel vyjadřuje k podmínce nutné komunikační potřeby na str. 4 až 6. Stěžovatel uvádí, že pro pozemek pana M. není možné jinou cestu užít kvůli rozměrům brány, jež brání přístupu po alternativní pozemní komunikaci. Odkazuje na fotografie, ze kterých lze dle jeho názoru „odhadnout", zda cesta existuje dlouhodobě a jaké má šířkové uspořádání. Z fotografií podle jeho názoru vyplývá i srovnání šířky asfaltové místní komunikace s účelovou komunikací. Šířkové poměry různých částí cesty jsou dle stěžovatele „evidentně" stejné. Stěžovatel vytýká žalobci, že neuvedl, kde vlastně vedla levá kolej.

[34] Další zjišťování skutkového stavu považuje stěžovatel za nadbytečné a v otázce šíře cesty odkazuje na ortofoto snímky místa z roku 2012. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí dále uvádí, že není na závadu, když prvostupňové rozhodnutí neuvádí šířkové parametry cesty. Neshledává to podstatným pro odpověď na otázku, zda jsou pevné překážky umístěny oprávněně. Podle stěžovatele je zároveň dostatečné, když správní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně konstatuje nutnou komunikační potřebu obsluhy těžkou zemědělskou a lesní technikou ve vztahu ke všem okolním pozemkům a nemovitostem. Dále odkazuje zejména na vyjádření osob zúčastněných na řízení, které v průběhu správního řízení sdělovaly, že zúžením profilu cesty umístěním pevných překážek dochází k omezení dopravní obslužnosti přilehlých nemovitostí. Stěžovatel se pak ztotožňuje s žalobcem, že vytyčení hranic není problematické pro zásah složek integrovaného záchranného systému.

[35] Nejvyšší správní soud zkoumal, zda krajský soud správně posoudil splnění podmínky nutné komunikační potřeby. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel neuvádí, jaké jsou jím

zjištěné rozměry účelové komunikace na pozemku parc. č. X a jak je zjistil, ani jaké důsledky mají zjištěné rozměry pro nutnou komunikační potřebu přilehlých nemovitostí a proč. Stěžovatel ani správní orgán prvního stupně tak v odůvodnění neporovnávají (a ani nemohou náležitě porovnat, aniž by zjistili aktuální a dosavadní šíři cesty), jak se situace v místě změnila a jaký dopad to bude mít na průjezdnost účelové komunikace na pozemku parc. č. X.

[36] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že napadené rozhodnutí neodůvodňuje, proč účelová komunikace na pozemku parc. č. X nepostačuje ke splnění nutné komunikační potřeby přilehlých nemovitostí, ani to, zdali jejich nutná komunikační potřeba představuje důvod pro to, aby cesta – účelová komunikace vedla po pozemku žalobce v místě pevných překážek. Stěžovatel tak nutnou komunikační potřebu konstatuje jako prokázanou, neodůvodňuje ovšem, proč není splněna již samotnou existencí účelové komunikace na pozemku parc. č. X a proč je třeba do ní zahrnout i část pozemku žalobce. Svá tvrzení v napadeném rozhodnutí nedokládá řádně provedenými důkazy. Stěžovatel pro účely odůvodnění a prokázání nutné komunikační potřeby opět pouze odkazuje na fotografie ve správním spise a tvrzení osob zúčastněných na řízení. Odůvodnění nelze proto považovat za dostatečné, nezkoumal-li stěžovatel fakticky šíři účelové komunikace na pozemku parc. č. X a to, zda tato šíře postačuje pro účel, k němuž účelová komunikace slouží. Pouhý odkaz na srovnávání její šířky s šířkou další navazující komunikace na základě fotografií nemá žádnou vypovídací hodnotu o tom, zda účelová komunikace a v jaké šíři fakticky může naplnit nutnou komunikační potřebu přilehlých nemovitostí spočívající v obsluze těchto nemovitostí. Proto nelze považovat podmínku nutné komunikační potřeby za řádně prokázanou, odůvodněnou a splněnou pro posouzení, zda se v místě žalobcova pozemku, kde se nachází pevné překážky, jedná o účelovou pozemní komunikaci, či nikoliv. Posouzení krajského soudu je proto i v tomto ohledu správné.

[37] Nejvyšší správní soud uvádí, že znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14).

[38] Pro posouzení splnění podmínky nutné komunikační potřeby musí správní orgán například posoudit i případné nutné změny stavebního uspořádání dotčených nemovitostí, které by byly spojeny s obslužností po alternativní komunikaci. Stavební změny nejsou primárně vyloučeny, ale je nutné ve správním řízení zjišťovat, zda by si vlastníci dotčených nemovitostí museli například zřídit nové sjezdy na alternativní cestu, vytvořit nové brány v oplocení, v krajním případě dokonce provést stavební úpravy, které by jim umožnily vstupovat či vjíždět do svých domů z jiného směru než doposud. Silniční správní úřad by se tudíž měl vyrovnat s případnými námitkami vlastníků, že předpokládané úpravy nebude vůbec možné provést. Mohou zde být okolnosti, které brání získat potřebná povolení. Alternativní cesta může být například natolik frekventovanou pozemní komunikací, že zde není možné povolit umístění dalších sjezdů z důvodu ohrožení bezpečnosti provozu. Nebo mohou být zpřístupňované nemovitosti památkově chráněny, takže výraznější zásahy do vzhledu stavby u nich nepřipadají v úvahu. I kdyby však z administrativního hlediska provedení úprav nic nebránilo, měl by úřad na základě námitek účastníků řízení zkoumat i to, zda úpravy nemovitosti nebudou nepoměrně nákladnější než zátěž, kterou pro vlastníka sporné cesty představuje omezení jeho vlastnického práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76*)*. Ačkoliv stěžovatel odůvodňoval nutnou komunikační potřebu skrze žalobcův pozemek absencí alternativní komunikace pro nemovitost pana M. z důvodu nutných stavebních úprav brány, ze správního spisu nevyplývá, že by jakkoliv posuzoval okolnosti s takovou úpravou spojené. Jelikož stěžovatel pouze konstatoval nutnou komunikační potřebu obsluhy nemovitosti pana M., není

takové odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečné. I v tomto ohledu je rozsudek krajského soudu správný.

[39] Při posouzení nutné komunikační potřeby se pro určité pozemky musí jednat buď o jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Pokud by šlo o pouhou „cestu z pohodlí“, bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá.

[40] Zejména ve vztahu k nemovitosti pana Ing. R. je nutno opatřit skutková zjištění, zda existují jiné způsoby, jak dosáhnout zajištění komunikačního spojení nemovitosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Otázkou pro posouzení ve správním řízení tedy je, nejenom zda existuje jiná přístupová cesta, ale zda tato cesta – účelová komunikace je schopna naplnit stejný účel v dostatečné míře, a to aniž by v tomto konkrétním případě byl žalobcův pozemek součástí účelové pozemní komunikace. Alternativní cesta tedy nemusí být nutně stejně kvalitní, musí však být schopná sloužit stejnému účelu jako sporná cesta (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 87), a to například i pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly zajišťujícími služby jako jsou popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76).

[41] Krajský soud tak správně posoudil, že skutková zjištění ohledně faktického stavu účelové komunikace, zejména její šíře, jsou podstatná pro závěr, zda je nutná komunikační potřeba ve vztahu ke konkrétní nemovitosti splněna. V odůvodnění je pak zejména nutno vzít v potaz i typ stavby (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům), či podle šířky, sklonu a typu zpevnění by pak měl silniční správní úřad vyhodnotit, zda se ten typ dopravy, který sporná cesta doposud umožňovala, a to v rozsahu, v jakém to povaha konkrétních zpřístupňovaných nemovitostí do budoucna vyžaduje, může odehrávat též po alternativní cestě (Černínová, Michaela a kol., op. cit. komentář k § 7). Ani těmito skutečnostmi se správní orgány konkrétně nezabývaly ani za tímto účelem neprovedly žádné dokazování.

[42] Závěr krajského soudu v napadeném rozsudku o tom, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro posouzení nutné komunikační potřeby, je proto správný.

III.C Souhlas vlastníka

[43] Tvrdil-li žalobce, že k užívání svého pozemku jako součásti účelové komunikace neudělil souhlas, krajský soud správně vyslovil, že to ještě neznamená, že se o účelovou komunikaci nejedná. Obecně ke vzniku účelové komunikace ze zákona totiž postačuje i souhlas konkludentní, tj. skutečnost, že žalobce dlouhodobě strpěl užívání svého pozemku jako účelové komunikace. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. ve Sb. NSS pod č. 2028/2010). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník *strpěl* užívání pozemku jako komunikace (souhlas vyjádřený konkludentně). Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

[44] Ze správního spisu, napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, že z vyjádření účastníků řízení a přiložených fotografií, ze kterých je patrný stav cesty, správní orgány dovozují, že žalobce dlouhodobě trpěl užívání svého pozemku jako účelové

komunikace. Takové odůvodnění ovšem opět nelze považovat za dostatečné, když stěžovatel ani správní orgán prvního stupně neuvádí svůj úsudek, na základě kterého z přiložených fotografií dovozují, že se jedná o cestu dlouhodobou. Krajský soud i tuto otázku posoudil správně.

[45] Stěžovatel ani správní orgán prvního stupně se navíc blíže nevypořádávají s námitkou žalobce, že kolej na jeho pozemku v místě pevných překážek vznikla teprve nedávno v důsledku nárůstu nákladní dopravy do provozoven na přilehlých nemovitostech. Jak správně zdůraznil krajský soud, žalobce totiž vyslovil námitku, že jeho nesouhlas se týká nikoliv dosavadního užívání účelové komunikace pro účely obsluhy přilehlých nemovitostí, pro něž dle jeho tvrzení postačovala cesta na pozemku parc. č. X, ale nesouhlasí až s početím užívání cesty na pozemku parc. č. X pro nákladní dopravu, v důsledku něhož se účelová komunikace fakticky začala rozšiřovat i na jeho pozemek v místě, kam umístil pevné překážky. Svůj nesouhlas přitom dle svého tvrzení vyjádřil.

[46] Při zjišťování skutkových okolností v řízení a jejich následném promítnutí odůvodnění rozhodnutí je třeba zohlednit podstatné rysy konkrétního případu. Je tedy nutné také zjistit, z jakého důvodu žalobce na svůj pozemek pevné překážky umístil a za jakých okolností. Obecně je totiž nutno posuzovat a prokazovat pro tyto účely například i to, zda souhlas vlastníka připouští na svém pozemku vznik úzké pěšiny, která již s ohledem na svou šířku nemůže sloužit motorovým a jiným vozidlům apod. Za zmínku v této souvislosti stojí poměrně propracovaná judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu k limitům věnování k veřejnému užívání (srov. nálezy Nejvyššího správního soudu č. 14094/38, č. 11141/34, č. 8348/30, č. 7822/29, č. 81/19 Boh. A). Za tímto účelem je tedy nezbytné provést řádné dokazování a zjistit skutečný stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Otázka žalobcova souhlasu či nesouhlasu, ať již výslovného či konkludentního, je tedy otázkou, která závisí také na zjištění a dokazování faktického stavu, šíře a změny šíře účelové komunikace pro nutnou komunikační potřebu dotčených nemovitostí. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ani ohledně této dílčí otázky není napadený rozsudek stižen nezákonností, když krajský soud otázku správně posoudil, přičemž došel k závěru, že o ní na základě zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

[47] Z výše uvedeného vyplývá, že nezákonnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je důsledkem vad ve správním řízení. Ty souvisejí s neprovedením řádného dokazování.

III.D Důkazní řízení

[48] Stěžovatel ve své kasační stížnosti vytýká krajskému soudu, že nesprávně interpretoval § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), když v napadeném rozsudku konstatoval porušení práv účastníků a nedostatečně provedené dokazování ve správním řízení, jelikož stěžovatel neprovedl účastníky předložené listinné důkazy (fotografie), neprovedl výslech svědků ani místní šetření pro přímé poznání situace na místě, na základě čehož následně v napadeném rozhodnutí ani řádně nevypořádal žalobcovy námitky.

[49] Stěžovatel uvádí, že žalobce byl před zahájením řízení přítomen zjišťování skutečností na místě a v průběhu řízení se k věci několikrát vyjadřoval a před vydáním rozhodnutí měl možnost se seznámit s podklady pro jeho vydání založenými ve správním spise. Jeho procesní práva tak byla zajištěna. Stěžovatel uvedl, že nebyl povinen dokazování ve správním řízení vůbec provádět, jelikož rozhodnutí vydal na základě „skutečností obecně známých“ (šíře osobního automobilu, nutnost dopravně obsluhovat určené lesní a zemědělské pozemky odpovídající lesní a zemědělskou technikou), na základě „skutečností známých mu z úřední činnosti a podkladů účastníků“ a dále také na základě „objektivních skutečností (faktický stav místa, fotografie, výpisy

z katastru nemovitostí)“. Nejvyšší správní soud došel k závěru, že posouzení krajského soudu a výklad předmětných ustanovení správního řádu jsou správné a námitka stěžovatele je i v tomto ohledu nedůvodná.

[50] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není podle druhé věty § 52 správního řádu správní orgán návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést a zda je potřebné stav dokazování doplnit, a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48). Stěžovatel i správní orgán prvního stupně tak pochybili, pokud neprovedli ve správním řízení dokazování, zejména neprovedli řádně žádný z navrhovaných důkazů.

[51] Nejvyšší správní soud ve vztahu k posouzení otázky, zda se jedná v případě žalobcova pozemku o účelovou komunikaci, uvádí, že je zejména vhodné, avšak s ohledem na konkrétní okolnosti případu, aby správní orgány provedly dokazování ohledáním na místě samém, případně jiné důkazy, ať už v podobě listinných podkladů (např. katastrální mapy či fotodokumentace předmětné lokality) či prostřednictvím svědeckých výpovědí (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 3. 2013, č. j. 30 A 26/2011 - 59). I v případech, kdy se zjišťuje skutkový stav ohledně účelových komunikací v řízení o omezení přístupu, se zpravidla dokazování provádí místním šetřením a nařízením ústního jednání za účasti vlastníka komunikace a osob, které komunikaci využívají k přístupu ke svým pozemkům (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, č. j. 30 A 68/2016 – 107, publ. ve Sb. NSS pod č. 3794/2018). I z odborné literatury vyplývá, že silniční správní úřad by měl v řízení zpravidla provést místní ohledání předmětné účelové komunikace, nejlépe spojené s ústním jednáním (srov. Černínová, Michaela a kol., op. cit. komentář k § 7). Závěry krajského soudu jsou pro zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opodstatněné.

[52] Vzhledem k tomu, že hodnocení důkazů taktéž trpí závažnými nedostatky, v čemž se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, odkazuje zejména na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, který v řadě svých nálezů (sp. zn. III. ÚS 61/94, III. ÚS 95/97, III. ÚS 173/02, III. ÚS 569/03, III. ÚS 139/05, III. ÚS 359/05, IV. ÚS 3010/08 a další) podrobně vyložil pojem tzv. opomenutých důkazů ve vazbě na zásadu volného hodnocení důkazů, jejž zákon spojuje s odůvodněním (nejen) soudních rozhodnutí. Zásada volného hodnocení důkazů tudíž neznamená, že by soud či správní orgán ve svém rozhodování (v úvahách nad ním) měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry (zjištění) opře a které opomene. Procesnímu právu účastníka navrhovat důkazy odpovídá povinnost nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim není vyhověno – v rozhodnutí vyložit, proč, z jakých důvodů, se tak činí. Neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit toliko třemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit, ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencí. Konečně třetím je pak nadbytečnost

důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno. Jestliže takto stěžovatel ani správní orgán prvního stupně nepostupovali, zatížili svá rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny.

[53] Nejvyšší správní soud uzavírá, že vzhledem k tomu, že ve správním řízení nebylo provedeno řádné dokazování, nebyl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí, zda jsou pevné překážky umístěny na pozemku žalobce oprávněně. Krajský soud tak podle zákona správně napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení, v němž bude nejprve nutné ve výše uvedeném smyslu doplnit dokazování a poté ve věci na základě řádného hodnocení důkazů rozhodnout a rozhodnutí řádně odůvodnit. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nelze za současné situace rozhodnutí správních orgánů jakkoliv předjímat.

III.E Další stížní námitky

[54] Stěžovatel ve své kasační stížnosti dále namítá, že výrok napadeného rozhodnutí je dostatečně určitý. Tato námitka stěžovatele není důvodná, jelikož ji krajský soud shledal nerelevantní, a tudíž neměla vliv na výsledek řízení. Krajský soud také uvedl, že tato vada by nevedla k žalobcem namítané nicotnosti napadeného rozhodnutí.

[55] Dále se stěžovatel v kasační stížnosti vyjadřuje k žalobcem namítané podjatosti správního orgánu, který v prvním stupni ve věci rozhodoval. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se otázkou podjatosti správního orgánu nezabýval, a pouze odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a skutečnost, že námitku podjatosti měl řešit správní orgán, což však neučinil, ačkoliv postup k vyřešení námitek podjatosti upravuje správní řád. Související námitka stěžovatele není důvodná, jelikož úvahy o podjatosti neměly vliv na výsledek řízení před krajským soudem.

III.F Nedostatek důvodů pro přiznání náhrady nákladů řízení

[56] Stěžovatel ve své kasační stížnosti dále brojí proti výroku II. napadeného rozsudku, jímž soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení. Stěžovatel namítá, že konání ústního jednání, za které byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení, bylo nařízeno v rozporu se zákonem, jelikož soud zrušil rozhodnutí správních orgánů z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí, ačkoliv tento nedostatek byl zjistitelný již z textu žaloby a správních spisů. Stěžovatel se tudíž domnívá, že náhrada nákladů řízení za účast při jednání před soudem žalobci nenáleží.

[57] Žalobce se vyjádřil tak, že nařízení jednání v řízení před soudem záleží na rozhodnutí soudu, přičemž jeho náklady spojené s jednáním nepochybně vznikly a žalovaný je povinen je nahradit v důsledku úplného neúspěchu ve věci.

[58] Krajský soud výrok II. o nákladech řízení v napadeném rozsudku podrobně odůvodnil v části VI. napadeného rozsudku, přičemž z protokolu o jednání vyplývá, že náklady na řízení žalobci vznikl v souvislosti s účastí zástupce žalobce advokáta Mgr. Václava Černého.

[59] Ze spisu krajského soudu plyne, že krajský soud přípisem ze dne 20. 12. 2016 vyzval účastníky řízení, aby ve lhůtě dvou týdnů sdělili, zda souhlasí, aby o věci samé rozhodl bez jednání. Stěžovatel se ve svém vyjádření k žalobním námitkám ze dne 3. 1. 2017 nikterak

k této výzvě nevyjádřil, čímž implicitně udělil souhlas, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání. Oproti tomu žalobce dne 5. 1. 2017 sdělil soudu, že s rozhodnutím ve věci bez jednání nesouhlasí. Krajský soud posléze dne 11. 12. 2017 nařídil na den 16. 1. 2018 jednání, k němuž účastníky předvolal. Z protokolu o jednání nevyplývá, že by krajský soud nařízení jednání odůvodnil. Důvody, na jejichž základě krajský soud nařídil jednání, nejsou ani obsahem napadeného rozsudku.

[60] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda není výrok rozsudku o nákladech řízení z kasačního přezkumu vyloučen podle § 104 odst. 2 s. ř. s., pročež by byla tato kasační námitka stěžovatele nepřípustná. Jelikož ale soud v této věci přezkoumává i výrok o věci samé (vzhledem k tomu, že stěžovatel namítá nezákonnost výroku I. napadeného rozsudku), není výrok o nákladech řízení z kasačního přezkumu vyloučen (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, publ. ve Sb. NSS pod č. 2116/2010). Tato námitka stěžovatele ovšem není důvodná.

[61] Ačkoliv krajský soud v napadeném rozsudku neodůvodňuje, proč jednání nařídil, když rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], o čemž lze rozhodnout bez jednání, nelze dojít k závěru, že jednání bylo ve věci nařízeno v rozporu se zákonem.

[62] Je pravdou, že soudní řád správní předpokládá, že nepřezkoumatelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] či zásadní procesní vady [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] by měl být krajský soud schopen zjistit z podkladů, tj. ze žaloby či správního spisu. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu však postup podle § 76 odst. 1 a) až c) s. ř. s. nelze vykládat jako automatický zákaz soudního jednání či povinnost jej nekonat, jde vždy toliko o možnost, která musí být poměřována zájmem na spravedlivém průběhu a výsledku soudního řízení. Jinak řečeno, existuje-li nějaká okolnost, která by nepříznivě ovlivnila tento základní postulát soudního rozhodování, mělo by soudní jednání proběhnout a účastníkům řízení by měla být dána možnost se jej účastnit a uplatnit prostředky, které jím zákon přiznává k ochraně jejich práv (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48).

[63] Stejně tak podle § 76 odst. 3 s. ř. s. platí, že lze napadené rozhodnutí zrušit z důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) až c) s. ř. s. i tehdy, je-li jednání nařízeno a vyjdou-li tyto rozhodné vady najevo až při jednání (srov. Lukáš POTĚŠIL, Vojtěch ŠIMÍČEK, Lukáš HLOUCH, Filip RIGEL a Martin BRUS. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. 361 s.).

[64] Z protokolu o jednání zároveň vyplývá, že krajský soud provedl dokazování výslechem svědků. Podle § 77 odst. 1 s. ř. s. „*dokazování provádí soud při jednání*“, přičemž podle odst. 2 téhož ustanovení „*může soud dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem*“. Toto ustanovení je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“ coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem, a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS).

[65] Zároveň při posuzování toho, jak byl zjištěn skutkový stav, je nutno brát ohled i na to, zda by dokazování nesměřovalo pouze k lepšímu objasnění skutkového stavu zjištěného správním orgánem. Není pak totiž možné, aby se krajský soud své povinnosti provést navržené důkazy zbavil pouhým poukazem na to, že by jejich provedení mohlo vyvolat potřebu vést dokazování v takovém rozsahu, že by krajský soud nahrazoval činnost správního orgánu. Krajský soud bez uvedení jakéhokoliv rozumného důvodu nemůže předjímat, k jakým závěrům by jej provedení a zhodnocení daných důkazů dovedlo (srov. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 1 As 45/2008 - 56).

[66] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ačkoliv krajský soud výslovně neodůvodnil nařízení jednání, nebyl jeho postup v řízení v rozporu se zákonem. Vynaložené náklady řízení spočívající v zastoupení žalobce advokátem při tomto jednání jsou tak dostatečným důvodem pro přiznání náhrady těchto nákladů žalobci, který měl plný úspěch ve věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[67] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[68] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, se přiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti, které mu vznikly v souvislosti s odměnou za zastoupení za jeden úkon právní služby (písemné podaní ve věci samé) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „vyhláška“), tj. 3100 Kč. Podle § 13 odst. 3 vyhlášky náleží žalobci také náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Protože je advokát žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, tj. o 714 Kč. Celková částka odměny za zastupování tak činí 4114 Kč.

[69] Osoby zúčastněné na řízení I), II), III) a IV) nemají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jim vznikly náklady.

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

V Brně dne 31. ledna 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu