



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobce: A.K., nar. „X“, trv. pob. „X“, zastoupeného JUDr. Václavem Bubeníkem, advokátem, se sídlem Cihlářova 167/4, Moravská Třebová, proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, za účasti: Lesy České republiky, s. p., se sídlem Přemyslova 1106/19, 500 08 Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 11.03.2015, č.j. KrÚ 16244/ODSH/2015/Sv,**

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

A. Napadené rozhodnutí

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“) k odvolání žalobce potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Březinky (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14.11.2014, č. j. 045/2012/VYK-5, jímž bylo k návrhu vedlejšího účastníka Lesy České

republiky, s. p. (dále také jen „LČR“) rozhodnuto o tom, že na pozemcích parc. č. 3814 a parc. č. 1711/1, obojí v k. ú. Chornice, a na části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky až k pozemkům lesního komplexu (parc. č. 1686 v k. ú. Chornice a parc. č. 108 v k. ú. Vrážné) existuje veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění. Na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecného užívání pozemních komunikací podle § 19 zákona o pozemních komunikacích, jakož i omezení vyplývající z § 29 téhož zákona. Dále správní orgán prvního stupně žalobci nařídil, aby podle § 29 zákona o pozemních komunikacích neprodleně odstranil zábrany, které umístil na pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky v prostoru veřejně přístupné účelové komunikace, a to dodatečně vybudované zemní valy a oplocení z drátěného pletiva spolu s uměle vybudovaným korytem vodoteče a veřejnou účelovou komunikaci nejpozději do 30 dnů od právní moci rozhodnutí opětovně zprůjezdnil.

B. Průběh řízení

Dne 02.03.2012 podal vedlejší účastník LČR Městskému úřadu Moravská Třebová žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda na pozemcích parc. č. 3814 a parc. č. 1711/1, obojí v k. ú. Chornice, a na části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky až k pozemkům lesního komplexu (parc. č. 1686 v k. ú. Chornice a parc. č. 108 v k. ú. Vrážné) existuje veřejně přístupná účelová komunikace, a současně podal podnět k zahájení řízení o odstranění pevných překážek na účelové komunikaci na pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky. Oba pozemky v k. ú. Chornice jsou přitom ve vlastnictví obce Chornice, pozemek parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky je od roku 2004 ve vlastnictví žalobce, který jej nabyl od Pozemkového fondu ČR (nyní Státního pozemkového úřadu).

Městský úřad Moravská Třebová podle § 12 správního řádu postoupil obě podání LČR pro nepříslušnost správnímu orgánu prvního stupně, který spojil obě řízení ke společnému řízení podle § 140 správního řádu, aby následně rozhodnutím ze dne 28.02.2013 návrhu LČR nevyhověl. Jeho rozhodnutí k odvolání LČR potvrdil i žalovaný. Vedlejší účastník LČR se proto proti rozhodnutí správních orgánů bránil žalobou ve správním soudnictví, přičemž rozsudkem zdejšího soudu ze dne 17.02.2014, č. j. 52A 44/2013-54 byla rozhodnutí obou správních orgánů zrušena a věc vrácena žalovanému k dalšímu jednání.

Krajský soud se neztotožnil s právním názorem žalovaného, že LČR chce pouze užívat komunikaci, která je z jeho pohledu nejlépe využitelná, nicméně to neznamená, že nemůže využít alternativní cesty, byť uživatelsky méně pohodlné, které v lokalitě existují. Pokud LČR argumentují tím, že tyto alternativní cesty musí splňovat kritéria lesní cesty ve smyslu vyhlášky č. 433/2011 Sb., aby na nich mohl zajíždět těžkou technikou, nic mu nabrání si vykoupit vhodné pozemky a takovou cestu si vybudovat. Obecně však vyhlášku č. 433/2011 Sb. v řízení o určení účelové komunikace aplikovat nelze.

Krajský soud naopak dospěl k závěru, že sporná účelová komunikace slouží k účelu citovanému ve vyhlášce (§ 2 odst. 1 písm. a) – lesní cestou se rozumí účelová komunikace, která je součástí lesní dopravní sítě a je určená k odvozu dříví, dopravě osob a materiálu pouze v zájmu vlastníka lesa a pro průjezd speciálních vozidel), nepochybně tak na ni lze nahlížet jako na lesní cestu, a proto je k charakteristikám stanoveným vyhláškou nutné přihlídnout. Jestliže správní orgány zjišťovaly možnosti užívání alternativních cest,

nezabývaly se dostatečně tím, zda existující alternativy umožňují LČR dosavadní způsob užívání účelové komunikace, neboť právě kvůli účelu, k jakému LČR cestu užívá (odvoz dříví), nemůže jít o „běžnou“ účelovou komunikaci, ale komunikaci se zvýšenými nároky na způsob jejího využití. Komunikace s kvalitou umožňující ji užívat právě k takovému účelu přitom musí v terénu již existovat a nelze stávající uživatele paušálně odmítnout s tím, že si ji mohou na své náklady vybudovat. Ad absurdum by totiž kritérium možnosti užití alternativní cesty bylo naplněno vždy, neboť každého uživatele by bylo možné odkázat na to, aby si koupil pozemky a vybudoval si novou cestu. Taková varianta však naráží na to, že vybudování nové cesty musí být v konkrétních podmínkách realizovatelné a zejména nákladově přiměřené.

V dalším řízení si správní orgán prvního stupně opatřil vyjádření autorizovaného inženýra pro stavby pro plnění funkcí lesa doc. Ing. Karla Zlatušky, CSc., který po studiu posudku Ing. Vopaty (již dříve založen ve spise LČR) a místním terénním šetření dospěl k názoru, že závěry předložené Ing. Vopatou v posudku ze dne 20.03.2013 jsou správné. Ty přitom spočívají v tom, že účelová komunikace vedoucí mimo jiné i přes pozemek žalobce parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky je historicky užívanou lesní cestou a účelovou komunikací spojující rozsáhlý komplex lesních pozemků mezi silnicí II/366 a silnicí III/37322, přičemž její část vedoucí přes pozemek žalobce nelze s ohledem na zvýšené nároky na její užívání nahradit žádnou jinou alternativou naplňující charakter podle vyhl. č. 433/2001 Sb., aniž by si to současně nevyžádalo investici v řádu milionů. Jak správní orgán prvního stupně v rozhodnutí ze dne 14.11.2014, tak žalovaný v napadeném rozhodnutí, respektující závazný právní názor zdejšího soudu, tedy dospěly k závěru, že není naplněna podmínka existence alternativní cesty a jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Současně, pokud na takové komunikaci žalobce zbudoval pevné překážky, je nutné je odstranit a umožnit její obecné užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích.

C. Žalobní body

Žalobce s výše uvedeným právním názorem, jakož i s tím, že by měl část svého pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky věnovat jako účelovou komunikaci obecnému užívání nesouhlasil a žalobou se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobní body přitom koncentroval jak do vad procesních, tak vad hmotněprávních, a to následovně:

- I. Žalobci není známo, jakým způsobem a kdy došlo k rozšíření návrhu LČR a přibrání obce Chornice jako účastníka řízení. LČR se totiž domáhal vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace, která prochází pouze po části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky a dále vyvolání řízení o odstranění pevných překážek a uzavírky na této komunikaci. O žádné změně, doplnění, rozšíření či jiné modifikaci těchto návrhu nebyl žalobce informován, jakož ani o změně okruhu účastníků řízení. Řízení se tak mělo týkat jen shora uvedeného pozemku a v žádném případě pozemků, které nejsou v jeho vlastnictví a dokonce se nacházejí v jiném katastrálním území s příslušností jiného správního úřadu. Jestliže se jednalo o řízení návrhové, byl příslušný správní orgán, v konkrétním případě obec Březinky, takovým návrhem vázán. Pokud obec Březinky rozhodovala o existenci účelových komunikací ve správním obvodu jiných obcí, jednala v rozporu s procesními předpisy, neboť si přisvojila pravomoc jiných silničních správních úřadů. Rozhodnutí je proto

nezákonné, ba dokonce nicotné. Pokud byla obec Chornice přibrána jako účastník řízení, jedná se o postup vadný, kdy se směřuje její postavení jako orgánu veřejné moci a účastníka řízení. Rozhodnutí je také neurčité v tom smyslu, že blíže nespecifikuje v jaké části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky veřejně přístupná účelové komunikace vede.

- II. Po zrušení rozhodnutí žalovaného správním soudem správní orgány neprovedly žádný důkaz nebo procesní postup, který by odůvodňoval protichůdné rozhodnutí ve věci. Správní orgán prvního stupně si jen vyžádal *vyjádření* docenta Zlatušky, které však namísto nezávislého znaleckého posouzení slouží pouze k tomu, aby správní orgán mohl použít *posudek* Ing. Vopaty předložený LČR. Posouzení existence účelové komunikace je otázkou právní a nevyžaduje odborné posouzení. Znalec může toliko poskytnout své vyjádření o otázkách skutkových nebo odborných v rámci svého pověření. Pokud tento rámec překročí, nelze jeho závěry brát v úvahu při rozhodování. Kromě opatření vyjádření docenta Zlatušky neprovedl správní orgán prvního stupně žádnou jinou činnost, ani nebylo svoláno žádné místní šetření, k němuž by se žalobce mohl vyjádřit. Správní orgány tak rozhodovaly za nezměněného skutkového stavu, přesto dospěly k jinému závěru. Nenaplnily tak ani požadavek správního soudu. Jestliže navíc správní orgány argumentují tím, že z důvodu zatarasení cesty žalobcem došlo ke snížení těžby LČR, nebyl pro takový závěr doložen jediný důkaz. Přesto to správní orgány vzaly za prokázané. Těžba přitom probíhala v nezměněném rozsahu.
- III. Napadené rozhodnutí je dále nezákonné a nepřezkoumatelné proto, že výrok je v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Zejména *není zkoumána samotná existence komunikace, ale jsou porovnávány předpoklady pro budování komunikací pro futuro. Správní orgány rozhodnutí bez předchozí změny předmětu řízení mimo podaný návrh, o jiném stavu, jiné tvrzené komunikaci, mimo svoji působnost, přičemž svá rozhodnutí zakládají na důkazech a zjištěních, ke kterým žalobce neměl přístup, neměl možnost se s nimi seznámit, účastnit, ani se relevantně vyjádřit, pokud tedy skutečně existují.*
- IV. Obsah vyhlášky č. 433/2001 Sb. se absolutně míjí s předmětem řízení, neboť v konkrétní věci nemůže být používán právní předpis, který ze své povahy na danou situaci nedopadá a vztahuje se výhradně k požadavkům pro stavby pro plnění funkce lesa. Použitím vyhlášky je právní posouzení zavádějící, vadné a nezákonné. Vyhláška vymezuje požadavky na stavby a nelze jejími ustanoveními vykládat otázky zákona o pozemních komunikacích. Ten ostatně *různé kvality* pozemních komunikací nerozlišuje. Z vyhlášky lze dále dovodit, že se její požadavky se vztahují na stavby budoucí a nikoliv na to, zda nějaký existující útvar je pozemní komunikací. Žalobce dále polemizuje se samotnou definicí pojmu *lesní cesta*, když podle jeho názoru pojmové znaky lesní cesty nejsou v konkrétní věci naplněny. Především sporná *komunikace* není vůbec komunikací a není-li komunikací, nemůže být ani součástí lesní dopravní sítě. Není ani prokazatelně dáno, že slouží k odvozu dříví, osob a materiálu a už vůbec ne výhradně v zájmu vlastníka lesa, tedy LČR. Nezbytná komunikační potřeba je totiž svázána s užíváním neurčitým okruhem osob a nikoliv s tím, že je využívána pouze a jen vlastníkem lesa čistě v jeho zájmu. Pak by zde kategorie veřejné cesty neměla vůbec své opodstatnění a lesní cesta by naopak obecné užívání vylučovala.
- V. Předpokladem existence lesní cesty také je, že pozemek, na němž se nachází, musí sloužit k plnění funkcí lesa. Pozemek parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky je však v katastru nemovitostí evidován jako pozemek zemědělský, jako součást zemědělského půdního fondu s určeným BPEJ a druhem pozemku trvalý travní porost. Není zatížen břemeny

ani jinými právy třetích osob a takto byl žalobcem zakoupen od veřejnoprávní korporace (bývalý Pozemkový fond ČR), bez zjevných a zřetelných zatížení a v dobré víře. Pokud by šlo o lesní cestu a tedy o pozemek určený k plnění funkcí lesa, nebyla by pro řešení případných sporů ohledně takového pozemku příslušná obec Březinky, ale obecní úřad s rozšířenou působností. Přestože se jedná o zemědělský pozemek, vedlejší účastník LČR (podle vlastního vyjádření) údajnou komunikaci opravoval a zpevňoval, čímž měnil jeho charakter a bonitu. Ad absurdum - i s ohledem na neurčitost vymezení komunikace v rámci pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky - lze dospět k závěru, že žalobce nemůže bránit žádné třetí osobě, aby komunikaci jakkoliv rozšířila a zavezla inertním materiálem.

- VI.** Správní orgány se nevypořádaly řádně se všemi podmínkami pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace, když například považovaly za splněnou existenci souhlasu žalobce s užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, a to navzdory tomu, že žalobce svůj nesouhlas *dodatečně zřejmě* projevil po zjištění skutečného průběhu hranic jeho pozemku. Navíc z prosté absence nesouhlasu nelze presumovat souhlas. Pokud jde o podmínku nutné komunikační potřeby, lesní komplex ve vlastnictví LČR přímo sousedí se silnicí III/37322, která vede z obce Březinky do obce Hartinkov a LČR může zajistit obslužnost svého majetku po svých pozemcích napojených na tuto cestu. K tomu žalobce odkázal na některou relevantní judikaturu (např. rozsudek NSS ze dne 22.12.2009, č. j. 1As 76/2009-60 nebo rozsudek NS ze dne 16.05.2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, popř. Nález ÚS ze dne 15.03.2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10).

Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout a odkázal se na svou právní argumentaci z napadeného rozhodnutí.

D. Právní posouzení krajským soudem

Soud předně zdůrazňuje, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.01.2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74). Soud není povinen se takovými námitkami opětovně zabývat, neboť není další třetí instancí ve správním řízení. Pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí je totiž podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami vypořádal správní orgán. Jestliže žalobce v žalobě napadenému správnímu rozhodnutí vady vytkne, ale jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří soud jen v obecné rovině. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.08.2010, č.j. 4 As 3/2008-78). Tyto principy se přirozeně neuplatní za situace, kdy napadené správní rozhodnutí není

přezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, popřípadě trpí takovými vadami, které z něj dělají rozhodnutí nicotné. V takovém případě soud napadené rozhodnutí zruší podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nebo vysloví jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že žalobní argumentace žalobce je rozsáhlá a směřuje do několika různých okruhů otázek, soud v zájmu srozumitelnosti a přehlednosti svého rozhodnutí vypořádá žalobcovy námitky postupně tak, jak je přednesl výše, přičemž bude-li nezbytné ke konkrétní námitce uvést další části skutkového stavu ze správních spisů, učiní tak soud vždy u konkrétní námitky.

Soud v napadeném rozhodnutí ani v řízení, které jeho vydání předcházelo, neshledal žádné vady, které by způsobovaly jeho nicotnost ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s., popřípadě jiné závažné vady, které by zakládaly možnost soudu zrušit rozhodnutí žalovaného bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s., a to i přesto, že takové vady žalobce výslovně namítal. K jednotlivým žalobním bodům soud uvádí následující:

Obecně

Podle ustanovení § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací 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*. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, přičemž zákon počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou veřejně přístupné, jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 zákona). V takovém případě je účelová komunikace přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z citované právní úpravy tak vyplývá, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace *ex lege* (tj. ze zákona, aniž by bylo třeba o její kategorizaci vydávat správní rozhodnutí), bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace, vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace, vymezené v § 7 odst. 1 (event. § 7 odst. 2) tohoto zákona. Musí se tedy jednat o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (srov. rozsudek NS ze dne 21.02.2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Pokud tedy správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií.

I. Vymezení předmětu řízení, přiřazení účastníka, pravomoc správního orgánu, určitost rozhodnutí

Tento žalobní bod se v podstatné části (zejména jde-li o pravomoc správního orgánu) shoduje s odvolací námitkou žalobce uvedenou v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14.11.2014. Proto soud na tomto místě znovu zdůrazňuje, že není třetí instancí správního řízení a není jeho úkolem se znovu podrobně vypořádávat s právní argumentací, s níž se již jednou, a to logicky a srozumitelně, vypořádal žalovaný.

Předmět řízení ve smyslu § 142 správního řádu byl určen návrhem vedlejšího účastníka, který žádal o deklaratorní rozhodnutí o existenci účelové komunikace nejen na pozemku ve vlastnictví žalobce, ale též na pozemcích parc. č. 3814 a 1711/1 v k. ú. Chornice ve vlastnictví obce Chornice, což vyplývá z obsahu žádosti. Jestliže správní orgán přibral jako účastníka řízení obec Chornice, jedná se o založení účastnictví podle § 27 odst. 2 správního řádu, kdy na základě poznatků vzešlých ve správním řízení správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že obec Chornice může být jeho rozhodnutím dotčena ve svých právech nebo povinnostech a je namístě ji považovat za vedlejšího účastníka řízení. Přiřazení účastníka řízení se provádí usnesením, které se zásadně oznamuje pouze těmto účastníkům a ostatní účastníci, byť tzv. hlavní ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, se proti němu nemohou odvolat. Přiřazením vedlejšího účastníka do řízení žalobce nemohl být dotčen na svých právech.

Z hlediska určení pravomoci Obecního úřadu Březinky k rozhodnutí o celém návrhu LČR je třeba aplikovat ustanovení více právních předpisů. Předně podle § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích (výkon státní správy) obce mimo jiné vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Jestliže jde vzhledem k povaze působnosti o působnost přenesenou, kdy je územnímu samosprávnému celku svěřen výkon určité oblasti státní správy, pak podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, platí, že přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona. Podle § 109 odst. 3 písm. b) téhož zákona obecní úřad vykonává přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Jestliže zákon o obcích výslovně nesvěřuje působnost ve věcech pozemních komunikací ani zastupitelstvu obce, ani starostovi (v obci Březinky se rada obce nezřizuje), je příslušným orgánem obce právě obecní úřad. Konečně podle § 11 odst. 2 věta první správního řádu platí, že je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. Typické je to právě pro nemovitosti, kterými účelové komunikace jsou, ať se jedná o samostatné stavby nebo součásti pozemků, neboť nemovitost (často právě komunikace) může přesahovat území více správních obvodů. Je potom projevem procesní ekonomie, že řízení vede pouze jeden správní orgán, neboť by se jevilo jako nelogické a neekonomické, aby obsahově shodné správní řízení (včetně dokazování) vedly nezávisle na sobě různé správní orgány.

Jen proto, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje konkrétní určení, na které části pozemku se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, jej nečiní neurčitým. Jednak na pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky není více účelových komunikací,

než ta, o níž se řízení vedlo, jednak díky výslovnému uvedení pozemků parc. č. 3814 a 1711/1 v k. ú. Chornice je zřejmé, která část povrchu pozemku parc. č. 63/5 tvořící účelovou komunikaci na tyto uvedené pozemky bezprostředně navazuje, ale i kam míří (lesní komplex představovaný pozemky parc. č. 1686 v k. ú. Chornice a parc. č. 108 v k. ú. Vrážné). V tomto kontextu je určení dotčené části pozemku zjistitelné.

Na základě výše uvedeného pro soud dospěl k závěru, že tento žalobní bod není jako celek důvodný.

II. Důkazy posudkem Ing. Vopaty a vyjádřením doc. Ing. Zlatušky, CSc.

I tento žalobní bod je shodný s odvolací argumentací žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14.11.2014, s níž se již jednou vypořádal žalovaný. Přesto soud považuje za vhodné se k němu znovu vyjádřit.

Jestliže žalobce polemizuje nad tím, zda *znalecký posudek* Ing. Vopaty a *vyjádření* doc. Ing. Zlatušky, CSc., jsou znaleckými posudky ve smyslu § 56 správního řádu, je třeba mu stran této polemiky přisvědčit. Znalecký posudek ve smyslu § 56 správního řádu totiž může zásadně podat jen osoba zapsaná do seznamu znalců, popř. znalecký ústav a musí být opatřen znaleckou doložkou. Jestliže je určitá účastníkem předložená listina označena jako *znalecký posudek*, avšak výše uvedené náležitosti nesplňuje, bude se jednat o standardní listinný důkaz. To však neznamená, že tuto listinu nelze použít jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu a hodnotit ji v souvislostech s ostatními důkazy.

Na druhé straně již nelze plně souhlasit s žalobcem v tom, že posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace je otázkou spíše právní, než skutkovou, když úsudek o naplnění podmínek pro existenci účelové komunikace (existence dopravní cesty, souhlas vlastníka k obecnému užívání, nutná komunikační potřeba) závisí zejména na skutkových zjištěních. Prověření na místě samém je zapotřebí zejména k tomu, zda se jedná o cestu, tj. v terénu zřetelnou komunikaci a současně zda neexistují alternativní možnosti dopravy, byť méně komfortní (nutná komunikační potřeba právě a jen přes tuto komunikaci). Soud má za to, že ke zjištění těchto dvou podmínek nebude zásadně potřeba výrazných odborných znalostí a ve valné většině případů bude správní orgán schopen učinit si úsudek o naplnění těchto podmínek sám na základě místního šetření, eventuálně doplněného o vyjádření odborníka, nikoliv však nutně znalce. Souhlas vlastníka k obecnému užívání pak bude zpravidla prokazován spíše listinnými důkazy, nebo svědeckými výpověďmi.

V konkrétní věci měly správní orgány původně za prokázanou existenci cesty, existenci souhlasu žalobce, nikoliv však již nutnou komunikační potřebu. Ačkoliv Ing. Vopata již ve svém posudku ze dne 20.03.2013 s poukazem na vyhlášku č. 433/2001 Sb. uváděl, že užívání konkrétní účelové komunikace nelze s ohledem na zvýšené nároky nahradit jinou alternativou, správní orgány původně dovodily, že charakteristiky lesní cesty ve smyslu vyhlášky č. 433/2001 Sb. v dané věci aplikovat nelze. Vedlejší účastník LČR má totiž možnost si vykoupit vhodné pozemky a srovnatelnou komunikaci si vybudovat. Tento právní názor zdejší soud nesdílel, původní rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu jednání. Dospěl totiž k závěru, že v konkrétní věci, právě s ohledem na způsob užívání komunikace a její umístění v lesním porostu, je nutné k charakteristikám lesní cesty upraveným vyhláškou č. 433/2001 Sb. *přihlédnout*. Uložil tak

správním orgánům, aby v dalším řízení při posuzování existence nutné komunikační potřeby zohlednily právě specifický charakter této účelové komunikace jako lesní cesty a eventuálně za tímto účelem doplnily skutkový stav. Jestliže se správní orgán prvního stupně při plnění tohoto úkolu obrátil na autorizovaného inženýra pro stavby pro plnění funkcí lesa doc. Ing. Karla Zlatušku, CSc., který i na základě vlastního šetření na místě dospěl ke stejným závěrům jako dříve Ing. Vopata, nelze správním orgánům vytýkat, že rozhodovaly na základě nezměněného skutkového stavu. Získaly totiž pro své rozhodnutí další odborné vyjádření, kterým, v souladu se závazným právním názorem zdejšího soudu, byly posouzeny možnosti užívání alternativních komunikací k dosavadnímu účelu (odvoz dříví). Soud přitom připomíná, že tyto alternativní možnosti musí v terénu existovat a nelze se bez dalšího spokojit s řešením, že je lze vybudovat, aniž by současně bylo přihlédnuto k přiměřenosti vynaložených nákladů. Podle soudu nelze argumentovat ani tím, že se LČR měl v průběhu let starat o udržování alternativních komunikací a pokud tuto povinnost zanedbal, nemůže si nyní přístup vynucovat přes cizí pozemky. Lze totiž s úspěchem podotknout, že LČR díky nerušenému užívání předmětné komunikace neměl potřebu alternativní cesty udržovat a podle názoru soudu to po něm nelze ani spravedlivě požadovat pouze jako eventualitu pro případ, že mu v užívání stávající cesty někdo zabrání. Ing. Vopata přitom dospěl k závěru, že vybudování alternativních komunikací by přineslo náklady v řádech milionů. To však s ohledem na míru dotčení žalobce věnováním části jeho pozemku obecnému užívání podle § 19 zákona o pozemních komunikacích nelze považovat za přiměřené. K vyjádření docenta Zlatušky měl žalobce možnost se vyjádřit v rámci seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, aniž by bylo nutné nařizovat další místní šetření.

Posouzení rozsahu těžby LČR není pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodné, neboť rozsah popř. lokalita těžby LČR není v přímé souvislosti s tím, zda LČR tuto komunikaci využívá či nikoliv. Nelze totiž vyloučit, že navzdory uzavření účelové komunikace hospodářská činnost LČR v lokalitě probíhá, byť její součástí nemusí být odvoz dříví. Navíc tato komunikace neslouží výlučně LČR, ale užívá ji také obec Chornice, popř. jiné fyzické nebo právnické osoby. Žalobní bod tak není, podle názoru soudu, důvodný.

III. Nezákonnost a nepřezkoumatelnost pro rozpor se zjištěným skutkovým stavem

Tento žalobní bod je natolik obecný, že soudu nezbyvá, než k němu podat stejně obecné vyjádření. Konkrétní vypořádání všech těchto obecných argumentů je ve své podstatě předmětem odůvodnění k žalobním bodům I. a II., když ve shodě s žalovaným i soud dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně rozhodoval o žádosti tak, jak ji předložil navrhovatel LČR, měl pravomoc rozhodnout o celém jejím obsahu, zkoumal zákonné i judikatorní podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace a rozhodnutí učinil na základě důkazů, k nimž měl žalobce možnost se vyjádřit.

IV. Použití vyhlášky č. 433/2001 Sb. na konkrétní účelovou komunikaci

Zdejší soud již ve svém rozsudku ze dne 17.02.2014, č. j. 52A 44/2013-54 vyslovil právní názor, že v konkrétní věci je třeba *přihlédnout* k charakteristikám lesní cesty vymezeným vyhláškou č. 433/2001 Sb., neboť v řízení vyšlo najevo, že cesta je mimo jiné využívána pro odvoz vytěženého dřeva speciálními vozidly a nachází se částečně na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Zejména účel jejího využití jí dává právě

charakteristiky lesní cesty, ačkoliv se lze s žalobcem shodnout v tom, že definici provedenou § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 433/2001 Sb. nelze přijmout zcela bez výhrad. Charakteristika lesní cesty přitom neměla být návodná pro určení účelové komunikace jako takové, ale zásadně jen pro posouzení nutné komunikační potřeby, kdy povaha hospodářské činnosti, která v lese obvykle probíhá, vyžaduje adekvátní přístupové komunikace, které je možné užívat těžkými nákladními vozidly a přepravovat na nich rozměrné náklady. Jestliže definice lesní cesty předpokládá mimo jiné přepravu dříví, osob a materiálu pouze v zájmu vlastníka lesa, neznámá to automaticky, že její užívání vozidly nebo chodci, které nemá charakter přepravy, je bez dalšího vyloučeno. I lesní cesta nadále zůstává účelovou komunikací a není-li v uzavřeném prostoru, popř. není-li přístup na ni omezen rozhodnutím silničního správního úřadu, podléhá (vedle užívání vlastníka lesa ke zvláštnímu účelu) obecnému užívání podle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Přiměřenou aplikaci vyhlášky č. 433/2001 Sb., podle názoru soudu, nevylučuje ani stavebnětechnický charakter účelové komunikace, tedy zda jde o samostatnou stavbu ve smyslu stavebních předpisů nebo pouhé zpracování povrchu pozemku.

V tomto bodě tak soud neshledal žalobní námitky žalobce jako důvodné.

V. Evidence pozemku v katastru nemovitostí

Pro posouzení existence účelové komunikace není rozhodující ani to, jakým způsobem je pozemek evidenčně veden v katastru nemovitostí. To, že je pozemek jako celek označen jako zemědělský, nevylučuje, aby na něm byla zřízena a užívána účelová komunikace, obzvláště vede-li tato komunikace pouze v nepatrné části pozemku, který ve zbytku slouží svému původnímu účelu. Evidenci druhu pozemku, popřípadě způsob jeho využití v katastru nemovitostí nelze zaměňovat za jinak nezastupitelnou funkci tohoto veřejného seznamu pro převod vlastnického práva k nemovitostem. Evidence druhu nebo způsobu využití pozemku má pouze dokumentovat skutečný stav, nicméně změna způsobu využití není v žádném případě vázána na zápis do katastru nemovitostí, jako je tomu například právě u vlastnického práva. To jinými slovy znamená, že je-li u pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky uveden druh pozemku trvalý travní porost, nebrání to tomu, aby na takovém pozemku, v kterékoliv jeho části, byla zřízena účelová komunikace. Pro existenci účelové komunikace v lesním porostu není ani nezbytné, aby pozemek, na němž se nachází, byl určen pro plnění funkcí lesa, a to ani v případě, že pro účely ověření nezbytné komunikační potřeby se přiměřeně použijí ustanovení vyhlášky č. 433/2001 Sb. o lesní cestě.

Ve věcech pozemních komunikací jsou na základě § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích příslušnými orgány státní správy obce, což vylučuje, aby o existenci účelových komunikací rozhodovaly jiné správní orgány, byť by byla komunikace součástí pozemku určeného pro plnění funkcí lesa. Věcná a místní příslušnost obecního úřadu Březinky by tak byla i v takovém případě zachována. Tento žalobní bod tak není důvodný.

VI. Existence souhlasu žalobce s obecným užíváním

Souhlas vlastníka s obecným užíváním může být buď výslovný, nebo konkludentní. Již v úvodu však soud předestřel, že pokud vlastník se zřízením účelové komunikace jednou souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem

vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci (rozsudek NS ze dne 21.02.2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005). Stejně tak platí, že pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona (nález ÚS ze dne 09.01.2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

Žalobce se již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14.11.2014 snažil dovodit absenci svého souhlasu s věnováním účelové komunikace na jeho pozemku obecnému užívání, když tvrdil, že svůj nesouhlas projevil *dostatečně zřejmě* poté, kdy zjistil skutečný průběh hranic svého pozemku. Avšak ve shodě s žalovaným i soud považuje tuto právní argumentaci žalobce za spekulativní, neboť pozemek nabyt v roce 2004 a teprve v roce 2012 umístil na komunikaci pevné překážky. Účelová komunikace na pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky přitom neprochází bezprostředně na hranici pozemku, ale v jeho hloubi. V tomto světle se námitky žalobce, tím spíše, když mezi nabytím a zamezením přístupu uplynula doba osmi let, jeví jako liché. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že žalobce nabyt pozemek od Pozemkového fondu ČR (nyní Státní pozemkový úřad) jako veřejnoprávní instituce spravující pozemky ve vlastnictví státu. Lze sice uvažovat, že presumpci souhlasu nabyvatele pozemku s obecným užíváním na základě souhlasu vyjádřeného předchozími vlastníky je nutné posuzovat opatrněji, než by tomu bylo v případě nabytí od ryze soukromého subjektu, nicméně dlouhotrvající pasivita žalobce v tomto směru a absence aktivního projevu nesouhlasu od roku 2004 do roku 2012 konkludentní souhlas žalobce, podle názoru soudu, zakládá (k tomu srov. nález ÚS ze dne 09.01.2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

Pokud jde o právní závěry žalobcem inzerovaného rozsudku NSS ze dne 22.12.2009, č. j. 1As 76/2009-60, má soud za to, že nejsou v rozporu s řešením v konkrétní věci. Právní vztah užívání účelové komunikace ani jiné části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky nebyl upraven žádným právním jednáním soukromoprávní povahy. Vedlejší účastník LČR komunikaci užíval "odnepaměti" a předchozí vlastník, kterým byl stát, toto užívání aproboval. Jako veřejnoprávní korporace neměl stát zajisté potřebu v terénu vyjetou a k hospodaření v lese užívanou komunikaci oplocovat nebo jinak bránit jejímu užívání. Komunikace ostatně tvoří přirozenou spojnici mezi silnicemi II/366 a III/37322. Změna však nenastala ani potom, co se stal vlastníkem pozemku žalobce, a to po dobu osmi let od nabytí. Pokud jde o rozsudek NS ze dne 16.05.2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, který řeší právní otázku naléhavé komunikační potřeby, s tou se již soud vypořádal v rámci odůvodnění k žalobnímu bodu IV. Konečně pokud jde o nález Ústavního soudu ze dne 15.03.2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, který se obdobně vyjadřuje k podmínkám, za nichž je možné presumovat konkludentní souhlas vlastníka pozemku s užíváním účelové komunikace, nelze, podle názoru soudu, ani z hlediska ochrany ústavně zaručených práv vnímat konkrétní situaci jako nějaký exces, který by se vymykal tomu, jak by věci být měly. LČR sice neposkytuje žalobci za užívání části účelové komunikace na jeho pozemku žádnou finanční náhradu, ale právě proto, že je uživatelem, který ji svou hospodářskou činností v lese nejvíce zatěžuje, podílí se na její údržbě ve stavu způsobitelném pro jízdu a chůzi i ostatními uživateli.

Jako spekulativní soud shledává námitku žalobce, že ad absurdum si může na jeho pozemku kdokoli navést inertní materiál a snižovat tím jeho zemědělský význam. Obhospodařováním účelové komunikace však k žádnému zhoršení bonity pozemku žalobce nedošlo, neboť účelová komunikace se na něm nachází historicky a minimálně v této části

nebyla nikdy ani zemědělsky využívána. To samozřejmě nebrání tomu, aby mohly být žalobcem obhospodařovány zbývající části pozemku. Samozřejmě i on, pokud hodlá pozemek zvelebovat a pravidelně o něj pečovat, bude muset využít stávající účelové komunikace na pozemcích ve vlastnictví obce Chornice eventuálně jiných vlastníků, aby se k němu dostal. A lze rovněž presumovat, že se tak bude dít právě prostřednictvím obecného užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích.

Konečně ani v tomto bodě tak soud neshledal žalobní námitky žalobce jako důvodné.

E. Závěr

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že jak prvoinstanční, tak odvolací správní orgán postupovaly správně, když (po částečné korekci zdejšího soudu) shledaly všechny podmínky pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace za naplněné. Ačkoliv žalobce v podstatné části své žaloby opakoval námitky uvedené již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14.11.2014, soud přesto považoval za nezbytné svůj právní názor, o nějž správní orgány opřely svá rozhodnutí, znovu přiblížit. Stěžejní námitka spočívající v nemožnosti aplikace vyhlášky č. 433/2001 Sb. podle názoru soudu neobstojí, neboť právě charakteristika účelové komunikace jako lesní cesty napomohla správním orgánům citlivěji posoudit existenci alternativních dopravních cest v dané lokalitě. Ačkoliv žalobce musí strpět užívání části svého pozemku jinými fyzickými a právnickými osobami, nevzniká mu tímto užíváním žádná škoda, ani není do jeho vlastnických práv zasahováno excesivním způsobem. Za této situace má soud za to, že je na místě, aby v lokalitě bylo zachováno status quo, které zde bez obtíží panovalo až do roku 2012, kdy žalobce průjezd úsekem účelové komunikace asi o délce 110 metrů náhle zamezil. Protože rozhodnutí žalovaného jako po stránce procesněprávní, tak po stránce hmotněprávní bezpochyby obstojí, nezbylo soudu než žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému podle obsahu spisu toto právo nevzniklo.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 18. ledna 2016

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová