



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: Lesy České republiky, s.p.**, se sídlem Přemyslova 1106, 501 68 Hradec Králové, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, za účasti: Alexandr Komárek, Březinky č.p. 35, 569 43 Jevíčko, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 19.6.2013, č.j. KrÚ 45057/ODSH/2013/Sv,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 19.6.2013, č.j. KrÚ 45057/ODSH/2013/Sv, a rozhodnutí Obecního úřadu Březinky ze dne 28.2.2013, č.j. 045/2012/VYK-3, se pro nezákonnost a vady řízení **z r u š u j í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** nahradit žalobci na nákladech řízení částku 3.000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Březinky ze dne 28.2.2013, č.j. 045/2012/VYK-3, jímž byla v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), zamítnuta žádost žalobce o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace procházející po části pozemku parc. č. 63/5 v katastrálním území Březinky a zároveň byla zamítnuta i žádost o odstranění nepovolených pevných překážek a uzavírky na veřejné účelové komunikaci parc. č. 63/5 dle § 29 odst. 3 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalobce odůvodnil žalobu následujícím způsobem:

Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že „z napadaného rozhodnutí je zcela zřejmé, že se silniční úřad vypořádal se všemi základními znaky účelové komunikace, přičemž byl splněn jeden ze znaků, a to nutná komunikační potřeba“. Žalovaný si tak v odůvodnění žalovaného rozhodnutí protiřečí, když na jedné straně tvrdí, že „byl splněn jeden ze znaků, a to nutná komunikační potřeba“, a dále „došlo k zamítnutí žádosti.“ Žalobce dále v žalobě uvedl, že znatelnost cesty v terénu či její „poznatelnost“ byla prokázána v době konání místního šetření, když tento stav, kdy se na předmětném pozemku nachází zřetelná cesta, která byla prokazatelně určena k užívání vozidly pro účely lesní dopravy, tu byl již v době, kdy předmětné pozemky získal A.K. do svého vlastnictví na základě kupní smlouvy uzavřené s pozemkovým fondem ČR. Cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí jako dopravní cesta pro potřeby obhospodařování lesních a zemědělských pozemků a pro jejich spojení s ostatními pozemními komunikacemi, konkrétně se směrnicí č. II/366 (Chornice – Nectava). Z této silnice vede lesem v začátku polní cesta pokračující a navazující lesní odvozovou cestou sloužící k odvozu vytěžené dřevní hmoty z předmětného komplexu lesa, cesta vede po pozemcích ve vlastnictví obce Chornice, tj. parc. č. 3814 a 1711/1 v k.u. Chornice, následně částečně po parc. č. 63/5 ve vlastnictví pana K. (v současné době plně zahrazeno pevnými zábranami) až k odvoznímu místu pro skládkování vytěžené dřevní hmoty. Zde se jedná v celé délce cesty o jediné bezpečné místo pro otáčení lesnických vyvážecích souprav, nutné pro jejich návrat právě na uvedenou silnici. Uvedená komunikace jako celek slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků, např. žalobce jako subjektu majícího právo hospodařit s majetkem ČR (komplex lesních pozemků) nebo obci Chornice k obhospodařování lesních pozemků v jeho vlastnictví a ke spojení u těchto nemovitostí s pozemní komunikací s uvedenou pozemní komunikací. Je nezbytná k zajištění k obhospodařování lesních pozemků a má nezastupitelnou funkci komunikace. Využití nezbytné součásti této lesní dopravní sítě brání závory, které vybudoval vlastník parc. č. 63/5 v k.u. Březinky pan A.K. Uvedenou cestu nemohou využít v případě potřeby ani dopravní prostředky používané v rámci integrovaného záchranného systému, např. vozidla hasičského záchranného sboru. Dále žalobce uvedl, že souhlas vlastníka pozemku se zřízením pozemní komunikace byl dán historicky při jejím zřízení, pan K. projevil nesouhlas s užíváním části parc. č. 63/5, jako části účelové komunikace tím způsobem, že zde počátkem roku 2012 umístil pevné závory znemožňující užívání cca 110 m této lesní odvozní cesty. V části IV. se žalobce zabýval problematikou posouzení nezbytnosti komunikační potřeby, přičemž namítl, že správní orgány přistoupily při

rozhodování ve věci k pouhé mechanické aplikaci judikatury, bez toho, aby byla vzata v úvahu specifika dané věci. Právě v tom vidí žalobce nezákonnost žalovaného rozhodnutí, když správní orgány zamítly žádost o odstranění nepovolených pevných překážek a uzavírky na předmětné komunikaci z důvodu, že se nejedná o účelovou komunikaci, když zde neshledaly naplnění požadavků nutné komunikační potřeby. Správní orgán prvního stupně vycházel z toho, že v dané věci je možné technické řešení alternativního přístupu k nemovitostem užívaných žalobcem, když podle správního orgánu alternativní příjezdy uvedené panem K. jsou sice obtížné, ale možné a vzhledem k předpokládané výši nákladů spojených s úpravou stávajících komunikací, jakož i k charakteru zpřístupňovaných pozemků, jsou dostačující. Žalovaný k odvolací námitce žalobce uvedené v odvolání uvedl, že v rámci deklaratorního řízení dle ustanovení § 142 správního řádu, potažmo v rámci řešení předběžné otázky, zda se jedná o účelovou komunikaci či nikoli, při řízení o odstranění překážky dle ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, se nezkoumá, zda je cesta v souladu s vyhláškou č. 433/2001 Sb., kterou se stanoví technické požadavky pro stavby pro plnění funkci lesa (dále jen „vyhláška č. 433/2001 Sb.“), nýbrž se posuzují znaky vyplývající z ustanovení § 7 zák. o pozemních komunikacích, jako je zřetelnost terénu a dopravní účel komunikace a dále znaky vyplývající z judikatury jako je souhlas vlastníka a nutná komunikační potřeba. Proti tomuto závěru žalovaného žalobce namítl, že „právě to, zda se jedná o nutnou komunikační potřebu, tedy to, zda neexistuje jiný způsob, jak dosáhnout sledovaného cíle, kterým je lesnické obhospodařování komplexu lesní cestou napojenou na silnici č. II/366, včetně možnosti odvozu vytěžené dřevní hmoty, musí být posuzováno s ohledem na to, zda jiné alternativní trasy jsou právě tento způsob používání vhodné a v aktuálním stavu vůbec použitelné“. Žalobce je na rozdíl od žalovaného názoru, že právě při posuzování náhradních cest, v rámci hodnocení nutné komunikační potřeby žalobce a ostatních vlastníků či uživatelů lesních pozemků, musí správní orgán posuzovat hodnoty alternativní náhrady cesty po celé jeho délce a s ohledem na kritéria, která musí lesní odvozní cesta splňovat. Rovněž je nesprávný názor žalovaného o tom, že si žalobce může vybudovat jinou cestu v trase, která je dle jeho úvahy použitelná. K tomu dále žalobce uvedl, že „ale to, že si ji musí teprve vybudovat, protože uvažované alternativy nejsou pro účely lesní odvozní cesty použitelné, naopak dle názorů žalobce znamená, že právě podmínka nutné komunikační potřeby je naplněna, když má za to, že alternativní cestou nemůže být taková trasa, která je pro daný účel sezónní lesní odvozní cesty použitelná jen za předpokladu finančně nákladných úprav“. Skutečná alternativa posuzované komunikace musí splňovat závažné parametry, např. v případě odvozu dřevní hmoty se nelze spokojit s pozemkem, který je s velkou dávkou opatrnosti sjízdný, resp. je sjízdný jen pro osobní či terénní automobil, jak bylo zjištěno při místním šetření konaném dne 12.2.2013. Vyhláška č. 433/2001 Sb. stanovuje nezbytné předpoklady pro lesní cesty nejen při navrhování, umísťování, povolování, ohlašování, provádění, kolaudaci, ale i při užívání, udržovacích pracích nebo i při jejich změnách. Žalobce tvrdí, že uvažované alternativní trasy jsou pro odvozní soupravy nepoužitelné a vzhledem k charakteru zpřístupňovaných lesních pozemků a jejich obhospodařování nedostačující, resp. by se teprve musely vybudovat, a to s nemalým finančním nákladem, tudíž nejsou vhodnou náhradou předmětné účelové komunikace s ohledem na to, jak dosáhnout sledovaného cíle – spojení lesního komplexu se silnicí II/366 pro lesnickou techniku nutnou pro jejich plnohodnotné obhospodařování. Dále žalobce poukázal na ustanovení § 4 vyhl. č. 433/2001 Sb., kdy jsou dány požadavky na stavbu cest v souvislosti s hospodařením v lese. Žalobce zdůrazňuje, že oba správní orgány vůbec neuvážily specifiku lesních odvozních cest, která je daná zejména požadavkem technických parametrů pro lesní odvozní cesty, resp. jejich

kvality, kterou stanoví vyhláška č. 433/2001 Sb., která se vztahuje i na užívání již existujících cest, včetně požadavku na jejich umístění v terénu ve smyslu vhodného směru a sklonu trasy. Z odborného vyjádření Ing. Lopaty vyplývá, že pouze posuzovaná lesní cesta v celé své délce, tj. včetně části v majetku A.K., vyhovuje pro třídu lesní cesty 2L, tj. odvozní cesty se sezónním provozem, ostatní varianty již technické parametry lesní odvozní cesty nesplňují, proto je nelze vůbec hodnotit jako odpovídající varianty existujících komunikačních možností pro danou potřebu v dané lokalitě. Žalobce poukázal i na konstantní soudní judikaturu ústavního soudu, ve věci sp.zn.II. ÚS268/06 a na skutečnost, že A.K. byla uložena rozhodnutím Městského úřadu v Jevíčku povinnost obnovit okolní stav spočívající v zajištění nepřetržitého průchodu a průjezdu přes parc. č. 63/5. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření v žalobě nejprve uvedl, že žalobcem vytýkaná chyba v odůvodnění rozhodnutí byla opravena opravným usnesením ze dne 22.10.2013. Dále uvedl, že pro posouzení otázky nezbytnosti komunikační potřeby je zásadní, zda je možné po žalobci požadovat, aby s péčí řádného hospodáře se staral o komunikaci v jeho vlastnictví tak, aby mohl provádět lesnické práce. Když se o komunikaci v jeho vlastnictví nestará, tak nelze přenášet dopravní obslužnost pozemků na jiné subjekty, v rámci omezení vlastnického práva na základě obecného užívání účelové komunikace. Pokud žalobce nehodlá investovat do opravy a údržby vlastních přístupových komunikací, pak může využívat jiné komunikace jiných vlastníků, které mu více vyhovují na základě občanskoprávních ujednání (věcné břemeno, koupě, pronájem atd.) a ne omezovat vlastníka takového kapacitní komunikace skrze obecné užívání účelové komunikace (rozsudek NSS č.j. 1As 32/2012-42). Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkouvává 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 předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkouvá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkouvá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkouvávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného

senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací-srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Předmětem žalovaného rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím správního orgánu jeden celek, byla žádost žalobce o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu o existenci účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zák. o pozemních komunikacích. Zásadní otázkou pro vydání uvedeného rozhodnutí bylo posouzení charakteru komunikace jako veřejné účelové komunikace. Krajský soud nejprve považoval za nutné připomenout relevantní právní úpravu a judikaturu správních i civilních soudů ve vztahu k dané problematice. Z konstantní soudní judikatury, zejména z rozsudků NSS ze dne 9.11.2011, č.j. 9As 55/2011-141, a ze dne 2.5.2012, č.j. 1As 32/2012-42, vyplývají tyto obecné závěry:

„Právní režim pozemních komunikací upravuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), který je vymezuje jako *dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci* (srovnej § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dle odst. 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů.

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 (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 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.

Co se týče „kvality“ souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže však vlastník se zřízením 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 (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.2.2006, sp.zn. 22 Cdo 1173/2005). Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. V této souvislosti je možné připomenout z nálezu Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. 268/06: skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní

předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Avšak stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku-účelové komunikace, tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří pouze případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace – zde nelze souhlas bez dalšího presumovat (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II. ÚS 268/06). Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (rozsudek NSS ze dne 30.9.2009, č.j. 5 As 27/2009-66). Nejvyšší správní soud již v jednom z prvních rozsudků (ze dne 27.10.2004, č.j. 5 As 20/2003-64) konstatoval, že průkaznost veřejnosti starých cest, které jsou dle tvrzení některého z účastníků užívány od nepaměti, je vždy problematická a sporná. Dále soud dodal, že komunikace, u níž sice nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována (tj. když nelze zjistit, zda některý z předcházejících vlastníků s obecným užíváním vyslovil souhlas), jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Další judikatorně odvozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp.zn. II.ÚS 268/06) se totiž z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že „zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně...“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5.4.1921, RI 209/21, Vážný, č.III., roč. 1921, str. 251). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož „okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou.“ (Boh. A 10130/32).

Otázkou, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i uvedenou „komunikační potřebu“, jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace (přestože s ním zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá), se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 - 99, publikovaném pod č. 2370/2011 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nejprve poukázal na skutečnost, že termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, kdy např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. (...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest*

jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou“ (viz též rozhodnutí Boh. A 9162/31, Boh. A 10130/32 a Boh. A 11955/35).

Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, pak zde (stejně jako pro ostatní pozemní komunikace) platí režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání je možno podřadit pod širší pojem „veřejné užívání“, které právní teorie definuje jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. V závislosti na vzniku právní možnosti veřejného užívání se rozlišují jeho dva druhy, a to obecné užívání a zvláštní užívání“* (srovnej Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 5. vydání, Praha : C. H. Beck, str. 261 - 265). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci (v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích) bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.“

Jak vyplývá z obou rozhodnutí správních orgánů, byly v případě zmíněné komunikace splněny všechny zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že se v případě této komunikace jedná o cestu, jejíž poloha a průběh jsou „v terénu vyjetými kolejiemi zřetelně a stále znatelné, cesta slouží ke spojení jednotlivých komunikací“, kdy se jedná „o dopravní cestu, která je dlouhodobě využívána vozidly, a to nejen LČR...ale také případných zájemců o vytěžení dřevní hmoty pro účely samovýroby, vozidly Obecního úřadu Chornice, jakož i chodci, a to k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, konkrétně v této lokalitě pozemku p.č. 108 v k.u. Vysoká u Jevíčka a p.č. 63/1 v k.u. Březinky.“ V této souvislosti správní orgán prvního stupně konstatoval, že komunikace vedoucí po určených pozemcích je nedílnou součástí na sebe vzájemně navazujících úseků cesty, která vede po parcelách nebo jejich částech, konkrétně p.č. 3814, p.č. 1711/1 v k.u. Chornice, p.č. 63/5 v k.u. Březinky, až k pozemkům lesního komplexu (p.č. 1686 k.u. Chornice a dále p.č. 108 v Rážné a další), která začíná odbočením ze silnice I.366 Chornice – Nectava a končí napojením na lesní komunikaci přes parc. č. 1686 k.u. Chornice. Zároveň správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí konstatoval, že byl splněn další znak veřejné účelové komunikace, a to existence souhlasů vlastníka pozemků se zřízením pozemní komunikace (vše uvedeno na str. 9 a 10 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Proto soud považoval za bezpředmětná tvrzení žalobce v žalobě (bod III. - dva poslední odstavce, bod IV. a bod V. žaloby) o splnění těchto základních znaků veřejné účelové komunikace, když již správní orgán prvního stupně rovněž jako žalobce považoval tyto základní znaky veřejné účelové komunikace za splněné.

Jedinou a základní spornou otázkou mezi žalobcem a žalovaným tak zůstal pouze závěr správních orgánů o nesplnění posledního znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tj. existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Jak již soud v obecné části své argumentace uvedl, jedná se o „judikurně odvozenou podmínku pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace“, (z judikatury např. rozsudek NSS ze dne 2.5.2012, č.j. 1As 32/2012-42). V rámci posouzení této podmínky týkající se veřejně přístupné účelové komunikace vznikl mezi účastníky pak další spor o tom, zda v případě posouzení uvedené cesty sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, která je využívána nejen žalobcem, ale také případnými zájemci o vytěžení dřevní hmoty pro účely samovýroby, vozidly Obecního úřadu Chornice, jakož i chodci (jak konstatoval správní orgán prvního

stupně ve svém rozhodnutí – viz. str. 9, bod 2), přičemž o účelu využití uvedené komunikace nebylo mezi účastníky sporu, a dále při hledání alternativních řešení při posouzení komunikační potřeby, lze či nelze vycházet pouze ze zákona o pozemních komunikacích, anebo je nutné brát zřetel i na vyhlášku č. 433/2001 Sb., která stanoví požadavky na lesní cesty. Žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí uvedl, že v rámci deklaratorního řízení podle § 142 správního řádu, potažmo v rámci řešení předběžné otázky, zda se jedná o účelovou komunikaci či nikoli, se nezkoumá, zda je cesta v souladu s vyhláškou č. 433/2001 Sb., nýbrž se jen posuzují znaky vyplývající z ustanovení § 7 zák. o pozemních komunikacích. Podle názoru žalovaného tak není možné na komunikaci, které vznikly bez rozhodnutí, aplikovat technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa, vyplývající z této vyhlášky. Dále žalovaný uvedl, že „tedy odvolatel chce využít komunikaci, která je z jeho pohledu nejlépe využitelná, nicméně to neznamená, že alternativní cesty, které by přicházely v úvahu, ale nebyly by tak uživatelsky pohodlné, by nemohly být právě touto alternativní cestou. Při vhodnosti alternativních cest se samozřejmě zohlední i dopravní prostředky (techniku), která se do té doby běžně na komunikaci pohybovala, nicméně není vyloučeno, že by nemohl využívat jinou alternativní cestu, byť s většími potížemi. Pokud odvolatel chce přístupové komunikace v režimu a parametrech vyhlášky č. 433/2001 Sb., pak mu nic nebrání vykoupit náležité pozemky a takovou cestu si vybudovat. Nebo jak je uvedeno v bodě 4 tohoto rozhodnutí, využít alternativní cestu, která je ve vlastnictví odvolatele. V rámci určení účelové komunikace ovšem tyto parametry nelze aplikovat, a proto ani nelze hovořit, že toto je důvodem pro konstatování, že předmětná komunikace je jediným přístupem k pozemkům odvolatele a tedy je nositelem nutné komunikační potřeby“. S tímto závěrem se krajský soud neztotožnil.

Jak již soud výše uvedl, dle ustanovení § 7 odst. 1, věty první, zák. 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.

Podle ustanovení § 1 vyhl. 433/2001 Sb., tato vyhláška stanoví technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa, kterými jsou stavby lesních cest, stavby hrazení bystřin a strží, stavby odvodnění lesní půdy a malé vodní nádrže v lesích. Podle § 1 odst. 2 této vyhlášky se podle této vyhlášky postupuje při navrhování umísťování, povolování, ohlašování, provádění, kolaudaci, udržovacích pracích nebo změnách staveb uvedených v odstavci 1 a v neposlední řadě i při jejich užívání. Podle ust. § 2 odst. 1 písm. a) cit. vyhlášky se lesní cestou rozumí účelová komunikace, která je součástí lesní dopravní sítě, určená k odvozu dříví, dopravě osob a materiálu pouze v zájmu vlastníka lesa a pro průjezd speciálních vozidel. Umožňuje bezpečný celoroční nebo sezónní provoz.

V projednávané věci nebylo mezi účastníky sporu o tom, že zmíněná cesta slouží k účelu vymezeném v cit. vyhlášce, tedy že se jedná nepochybně o lesní cestu. Zároveň je nutné konstatovat, že uvedená vyhláška přímo stanoví, že se dle ní postupuje i při jejím užívání (§ 1 odst. 2 cit. vyhlášky). Lesní cestu lze tedy nepochybně považovat i za účelovou komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích (§ 2 odst. 1 písm. a) vyhl. č. 433/2001 Sb. a § 7 odst. 1 zák. o pozemních komunikacích). V projednávané věci tedy nebylo možné odhlédnout od této skutečnosti, tedy naopak bylo nutné přihlídnout k tomu, že bylo

nutné posoudit zmíněnou komunikaci jako lesní cestu a v tom případě bylo nutné přihlédnout k této skutečnosti i při posouzení nezbytné komunikační potřeby, a to hlavně při hledání alternativních řešení potřeb žalobce, a to nejen žalobce, neboť jak vyplývá z již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, uvedenou cestu za zmíněným účelem užívají i jiné osoby, zejména obec Chornice (jak ostatně konstatoval správní orgán prvního stupně na straně 9 v bodu 2 svého rozhodnutí, přičemž tento závěr nebyl v průběhu správního řízení zpochybněn). V uvedeném názoru správních orgánů spatřuje krajský soud důvod nezákonnosti jejich rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s.ř.s.).

Tato nezákonnost se negativně odrazila i v postupu správních orgánů při posouzení uvedeného znaku veřejně účelové komunikace, které zahrnuje i hledání alternativ dopravy pro uživatele této komunikace, zejména pro žalobce. Při hledání těchto alternativ tak proto nepostačovalo, když správní orgán prvního stupně při zjišťování skutkového stavu věci vycházel správní orgán pouze z tvrzení pana K., že „v případě veřejného užívání jeho soukromého majetku není splněna podmínka nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, protože LČR mají možnost dosáhnout svého cíle, tedy svozu dřevní hmoty z pozemku p.č.108 k.u. Vysoká u Jevíčka a p.č. 63/1 v k.u. Březinky, za využití nekomunikace umístěné na jeho soukromém pozemku ale vlastních komunikací v prostoru p.č. 108 kat. území Vysoká u Jevíčka – od obce Hartinkov, kde se při menších úpravách mohou využít i běžné nákladní vozy nebo po vlastním pozemku p.č. 302/2 v kat. území Březinky“, přičemž k takovému závěru správnímu orgánu nepostačovalo ani to, že v rámci prováděného místního šetření byla komunikace vedoucí po parcele p.č. 108 v kat. území Vysoká u Jevíčka „projeta terénním vozem“. Lesní cesta totiž není využívána jen pro provoz terénních automobilů, ale slouží hlavně pro jiné účely, uvedených v ust. § 2 odst. 1 písm a) vyhl.č. 433/2001 Sb., které oba správní orgány pominuly. Navíc nezohlednily ani další možný způsob užití této cesty vozidly požární techniky v případě požáru lesa, který může vyžadovat a musí umožňovat příjezd těžkých vozidel, nejen tedy „terénních vozidel“, jenž by mohla tak pouze zajistit jen výlet hasičů k požáru, nikoliv jeho účinnou likvidaci. Navíc, jak vyplývá z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, „druhá alternativní přístupová cesta umístěná na pozemku státu p.č. 302/2 nebyla s ohledem na nepříznivé počasí a na znalost místního prostředí nastaveny správnímu orgánu i obou účastníků řízení terénním vozem projížďena.“ Skutkový stav, z něhož oba správní orgány při posouzení existence nezbytné komunikační potřeby vycházely, nebyl zjištěn tak, aby mohl poskytnout správním orgánům pevný základ pro jejich závěry týkající se aplikace zásady proporcionality dle příslušné judikatury (zejména se jedná o nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. II. ÚS 268/2006), ze kterých správní orgány vycházely při posouzení tohoto znaku veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán měl posoudit možnost uvedených alternativ dopravy nikoliv pouze „zpoza oken terénního automobilu“, ale měl posoudit tyto alternativy i z pohledu výše zmíněných zákonných požadavků na lesní cesty dle vyhl. 433/2001 Sb. Správný není tedy názor žalovaného o tom, že v rámci určení účelové komunikace zmíněné parametry (dle vyhl. 433/2001 Sb.) nelze aplikovat, ale naopak je nutno k nim přihlédnout, neboť i při hledání vhodných alternativ v souvislosti s posouzením nezbytné komunikační potřeby je nutné vycházet z dosavadního způsobu a účelu užívání pozemní komunikace, tj. jestliže tato byla užívána jako lesní cesta při splnění požadavků daných uvedenou vyhláškou, tak je nutné k tomu přihlédnout i při hledání zmíněných alternativ. Skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje tedy zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.) zahrnující posouzení tohoto znaku veřejně účelové komunikace v souladu s požadavky

vztahujícími se k těmto komunikacím ve vyhlášce č. 433/2001 Sb. Tato vada byla dalším důvodem pro zrušení obou rozhodnutí správních orgánů (§ 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 1, 3 s.ř.s.), přičemž věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.).

K dalšímu postupu správního orgánu krajský soud uvádí následující závěry:

Jak již soud výše uvedl, podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku jako účelové komunikace je mimo jiné i existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Má-li ten, kdo účelovou komunikaci využívá možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16.5.2013, sp. zn. 22Cdo 2178/2012). Aby však bylo vůbec možné dospět k takovému závěru o existenci „jiného způsobu, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí)“, je nutné vycházet z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. V dané věci se nejedná o běžnou účelovou komunikaci, ale jedná se o účelovou komunikaci se zvýšenými nároky na způsob jejího užívání. Proto je nutné posoudit i výše zmíněné alternativní možnosti komunikačního spojení tomu odpovídajícím odborným způsobem (event. i za pomoci znaleckého posudku) z pohledu požadavků uvedených ve výše zmíněné vyhlášce (vyhl. 433/2001 Sb.). Při posuzování alternativ nelze vycházet ze závěru, který učinil žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (č.l. 8 soudního spisu) o tom, že „pokud odvolatel chce přístupové komunikace v režimu a parametrech vyhlášky č. 433/2001 Sb., pak mu nic nebrání vykoupit náležité pozemky a takovou cestu si vybudovat.“ Podle názoru krajského soudu nelze hovořit o alternativních řešeních komunikačního spojení nemovitostí, pokud toto ještě neexistuje a bylo by ho třeba zřídit. To by pak argumentum ad absurdum tento znak veřejně přístupné účelové komunikace (nutná komunikační potřeba) byl naplněn vždy, neboť každému uživateli by ve smyslu uvedeného názoru bylo možné doporučit koupit si „náležité pozemky“ a cestu si „vybudovat“. Jistě, žalovaný však nevychází pouze z tohoto závěru, ale „doporučuje“ žalobci, že může využít „alternativní cestu“, která je ve vlastnictví žalobce. Tento závěr se však neopírá o dostatečně zjištěný skutkový stav, když se správní orgány vůbec nezabývaly tím, zda tuto alternativu lze z pohledu zmíněných požadavků na lesní cestu využít či nikoliv a pokud ji využít lze, tak zda je tato alternativa vůbec realizovatelná a pokud je realizovatelná, zda jen za vynaložení určitých nákladů v souvislosti s úpravou této alternativní cesty, přičemž se musí jednat o přiměřené náklady týkající se zpřístupnění této cesty (nález Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. II. ÚS 368/2006 per analogiam).

Námítku žalobce o tom, že „si však žalovaný v odůvodnění předmětného rozhodnutí naprosto protiče“, když v něm uvedl, že „byl splněn jeden ze znaků, a to nutná komunikační potřeba“, přičemž došlo k zamítnutí žádosti, soud uvádí, že z předložené dokumentace sice nezjistil, že by bylo vydáno opravné usnesení, které zmínil žalovaný ve vyjádření v žalobě, ale je nutné přisvědčit vyjádření žalovaného o tom, že v dané věci nebyl splněn znak pro určení účelové komunikace, a to nutná komunikační potřeba, když tento závěr vyplývá i ze závěru správního orgánu prvního stupně a rovněž i tak z další části žalovaného rozhodnutí (srov. např. vyjádření žalovaného k první odvolací námítce). V dané věci se jednalo pouze o zřejmou nesprávnost, přičemž obsah žalovaného rozhodnutí s výjimkou výše uvedené

citované věty a obsah rozhodnutí správního orgánu prvního stupně svědčí o tom, že oba správní orgány vycházely z toho, že v dané věci zmíněný znak veřejné účelové komunikace, a to nutná komunikační potřeba, nebyl splněn.

Rovněž odkaz žalovaného na rozhodnutí Městského úřadu v Jevíčku ze dne 10.5.2012, kterým byla uložena A.K. povinnost obnovit pokojný stav spočívající v zajištění nepřetržitého průchodu a průjezdu přes parc. č. 63/5 v kat. území Březinky, na výše uvedených závěrech soudu nemohl nic měnit, když tato skutečnost se týká zcela jiného řízení, jehož předmětem je vydání rozhodnutí dočasné povahy, které slouží k úpravě vztahů do doby, než je ve věci rozhodnuto.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., když úspěšný žalobce měl právo proti neúspěšnému žalovanému na náhradu nákladů řízení, které zahrnují zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 17. února 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová