



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobkyně: **B. S. S.**,
bytem X,
zastoupená advokátkou JUDr. Ivanou Syrůčkovou,
sídlem Plzeňská 232/4, Praha,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2022, č. j. 021507/2022/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 27. 5. 2022, č. j. 021507/2022/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám její advokátky JUDr. Ivany Syrůčkové do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Dobříš (dále též jen „silniční správní úřad“) ze dne 15. 11. 2021, č. j. MDOB 54853/2021/Von (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým silniční správní úřad rozhodl podle § 29 odst. 3 zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

č. 13/1997, o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2021, o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek z veřejně přístupné účelové pozemní komunikace na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ v katastrálním území X, obec X (pozn.: všechna níže v textu uváděná parcelní čísla se vztahují k pozemkům nacházejícím se v tomto katastrálním území, soud tedy dále nebude informaci o katastrálním území u jednotlivých parcelních čísel, vyjma nutných citací, uvádět). Nepovolené pevné překážky představovaly dvě otočné ocelové závory opatřené uzamykacím zařízením, jedna závora byla umístěna na pozemku parc. č. XA a druhá na parc. č. XJ (přibližnou polohu určil silniční správní úřad dle GPS systému v souřadnicích XK a XL).

2. Žalobkyně v žalobě zrekapitulovala, že právním předchůdcům žalobkyně byly v roce 2003 navráceny v rámci restitučního řízení mj. lesní pozemky parc. č. XA, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XJ, které jsou takto vedeny i v katastru nemovitostí. V této době na nich byly postaveny rekreační chaty, tzv. chatová osada X, ke kterým vedlo několik přístupových cest. Právní předchůdci žalobkyně se s vlastníky chat snažili komunikovat a řešit příspěvky na udržování cesty vedoucí přes pozemek parc. č. XA a omezení vjezdu jiným osobám. Chataři s tím nesouhlasili a odmítali zabránit užívání lesní cesty třetími osobami a širokou veřejností. Proto právní předchůdci žalobkyně postavili na pozemcích parc. č. XA a XJ závory. Závora na pozemku parc. č. XJ nebyla nikdy uzavřena, závora na pozemku parc. č. XA byla uzavřena během dvou letních prázdnin, přičemž ji obsluhoval vrátný, který vjezd oprávněným osobám a chatařům umožňoval. Od roku 2013 jsou obě závory otevřené, avšak od téhož roku se vede správní řízení o odstranění závor na pozemcích jako nedovolené překážky na komunikaci, ke kterému dali podnět vlastníci chat.
3. Žalobkyně nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje v nesprávném právním posouzení, že pozemky parc. č. XA a XJ nejsou určené k plnění funkce lesa, a neměl by se na ně aplikovat speciální postup podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (dále též jen „lesní zákon“). V první řadě je nutno deklaratorně rozhodnout, zda jsou pozemky tzv. jinými pozemky, které slouží k plnění funkce lesa a jsou dle § 2 písm. a) lesního zákona lesem, ve kterém je dle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona zakázáno jezdit a stát motorovými vozidly. Pokud správní orgány bez tohoto rozhodnutí rozhodly o tom, že lesní cesta na pozemcích je veřejnou účelovou komunikací dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, pak postupovaly nesprávně. Silniční správní úřad měl v pochybnostech odkázat na příslušný orgán státní správy lesů ve smyslu § 3 odst. 3 lesního zákona, aby zahájil samostatné řízení, zda jde o pozemky určené k plnění funkce lesa. Nepostačuje, aby byla pochybnost zhojena pouze v rámci odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Závěr správních orgánů, že se nejedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, neboť slouží jako obslužná komunikace nemovitostí v chatové osadě, tak není podložen řádně zjištěným skutkovým stavem. Žalobkyně doplnila, že pozemky slouží jako lesní cesta určená k obhospodařování lesních pozemků, jejichž je součástí. Zajištění příjezdu z jiných komunikací, stejně jako hlavní účel využívání, nebyl zjišťován a nebyl žalovaným ani silničním správním úřadem brán v potaz. Pozemky přitom slouží k plnění funkce lesa jako tzv. jiné pozemky, tedy jako zpevněná lesní cesta, jež s lesem souvisí a je určena primárně pro potřebu lesního hospodářství. Výjimkou z výše odkazovaných ustanovení lesního zákona jsou příjezdové komunikace k zástavbě, a to v případě, že se jedná o nenahraditelnou komunikační potřebu, přičemž tato podmínka v projednávané věci splněna není.

4. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný porušil zásadu koncentrace řízení. Žalobkyně v odvolání uváděla, že skutečnost o udělení výslovného souhlasu s užíváním cesty některými konkrétními vlastníky chat, od kterého se následně odvíjel konkludentní souhlas s užíváním cesty ostatních vlastníků chat, a který vylučuje udělení souhlasu s veřejným užíváním, může doložit kupními smlouvami s vlastníky chat. Žalovaný se s námitkou vypořádal tak, že podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) v odvolacím řízení vycházel z důkazů, které byly uplatněny před silničním správním úřadem. K novým skutečnostem by přihlédl pouze tehdy, pokud by nemohly být uplatněny v řízení u silničního správního úřadu. Dle žalobkyně měl žalovaný naopak zkoumat z úřední povinnosti, zda je pravdivý závěr, že žalobkyně a právní předchůdci udělili konkludentně souhlas s neomezeným užíváním. Řízení o odstranění nepovolené překážky je ze své povahy a účelu typickým řízením vedeným z moci úřední, ve kterém lze uložit povinnost nepovolenou překážku odstranit. Tím jsou naplněny podmínky pro uplatnění výjimky aplikace zásady koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního

řádu ve správním řízení a žalovaný měl povinnost návrhu na provedení nových důkazů uvedených v odvolání vyhovět, důkazy provést, přihlédnout k uvedeným skutečnostem a zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobkyně. Vzhledem k tomu, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nepřihlédl k dalším skutečnostem, které žalobkyně ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uváděla, a nesprávně tak aplikoval zásadu koncentrace řízení ve správním řízení, rozhodl nezákonně a nesprávně zjistil skutkový stav pro rozhodnutí ve věci.

5. Žalobkyně napadala též závěr žalovaného, že právní předchůdci žalobkyně udělili souhlas s veřejným užíváním lesní cesty, resp. že žalovaný založil veřejné věnování na konkludentním souhlasu, a to současně za porušení ochrany žalobkyni ústavně zaručeného vlastnického práva. Žalobkyně s tímto právním posouzením nesouhlasí a namítá, že správní orgány nezohlednily specifika věci plynoucí z navrácení pozemků právním předchůdcům žalobkyně v rámci restitučního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99). Dle žalovaného byla naplněna podmínka souhlasu konkludentně tím, že žalobkyně, resp. její předchůdci, nečinili od nabytí nemovitosti v restitučním řízení v roce 2003 až do roku 2013 žádné kroky, kterými by projevíli svůj nesouhlas s veřejným užíváním pozemků, a tím prakticky založili veřejné věnování lesní cesty. Žalobkyně, resp. její předchůdci, ovšem žádný souhlas v letech 2003 až 2013 k užívání pozemků neučinili, výslovně ani konkludentně. Právní předchůdci žalobkyně udělili několika konkrétním vlastníků chat souhlas s užíváním předmětných nemovitostí, když docházelo k jejich prodeji. Následně začali užívat předmětné pozemky i další chataři, přičemž proti užívání dalšími chataři právní předchůdci žalobkyně skutečně ničeho nečinili a této konkrétní skupině udělili souhlas s užíváním konkludentně. Tento souhlas se však vztahoval výlučně ke konkrétní skupině. To žalobkyně tvrdila v odvolání a označila důkazy (kupní smlouvy s právem doživotního vjezdu k chatám), z nichž vyplynulo, že souhlas byl výslovně udělován pouze konkrétním osobám. Žalovaný však k tomuto nepřihlédl. V okamžiku, kdy se právní předchůdce žalobkyně dozvěděl o užívání pozemků širším okruhem osob než skupinou, které udělil souhlas s užíváním (výslovně nebo konkludentně), projevil svůj nesouhlas s užíváním pozemků dalšími osobami umístěním zavor, přičemž nadále umožňoval užívání osobám, kterým udělil výslovný nebo konkludentní souhlas.

6. Nepřílehavá je též argumentace žalovaného, že je ne příliš uvěřitelné, že by chataři, kteří lesní cestu užívali přibližně od roku 1968, začali cestu užívat až následně po uzavření kupních smluv s právem doživotního užívání. Je však nezbytné přihlídnout k tomu, že oprávnění užívat cestu širokou veřejností vzniklo v situaci, kdy byly pozemky ve vlastnictví státu (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2011, č. j. 22 Cdo 4003/2009). Pozemky byly právním předchůdcům žalobkyně, jakožto oprávněným osobám v restitučním řízení, vydány bez zatížení veřejným užíváním pozemků. Tím došlo k narušení linie obecného užívání a užívat pozemky směly nově výhradně osoby, kterým byl udělen výslovný souhlas vlastníky pozemků a posléze i konkrétně vymezená skupina osob. Argumentace žalobkyně je proto naopak logická a uvěřitelná, jelikož nově došlo k udělení souhlasu konkrétním osobám a následně pak ke konkludentnímu udělení souhlasu konkrétním osobám (chatařům). Žalobkyně dodala, že její předchůdci nabyli předmětné pozemky v rámci poměrně rozsáhlé restituce a trvalo delší dobu, než pozemky převzali a řádně se seznámili s majetkem a začali hospodařit. Od počátku pak vedli jednání s vlastníky chat ohledně pozemků a přístupu. O skutečnosti, že pozemky byly užívány širokou veřejností, se dozvěděli právní předchůdci žalobkyně v průběhu let, tedy, že veřejnost v lese bez povolení tábořila, rozdělávala ohně apod. Právě těmto jevům má závora na pozemcích žalobkyně zabránit. Od roku 2011 právní předchůdce žalobkyně vedl s vlastníky chat jednání o omezení užívání cesty s osobami, které chaty nevlastnily, avšak bez úspěchu. Následně vlastníci lesní cesty přistoupili k projevu kvalifikovaného nesouhlasu prostřednictvím umístění závory. Takový kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním považuje žalobkyně za dostatečný, když se jako příklad takového nesouhlasu uvádí např. umístění tabule, ohrazení pozemku plotem apod. Tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil

prvostupňové rozhodnutí, nezákonně zasáhl do vlastnického práva žalobkyně, a to bez jejího souhlasu a bez poskytnutí náhrady za takové omezení.

7. Dle žalobkyně žalovaný rozhodl nezákonně i při posouzení znaku nezbytné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že přístupu do chatové oblasti je možné dosáhnout výlučně přes lesní cestu na pozemcích, neboť se nabízí např. cesta od Bohostic na pozemku parc. č. XA, který je ve vlastnictví žalobkyně, a dále přes cestu a pozemek parc. č. XB, resp. XM, ve vlastnictví státu s právem hospodařit pro Lesy ČR. I při zadání trasy do chatové osady X v internetovém vyhledávači Google (např. z města Příbram) vede nejkratší a nejrychlejší cesta právě přes pozemky parc. č. XN a XB. Dále cesta vedoucí přes pozemek parc. č. XA není výlučnou cestou do chatové osady, když hned sousední pozemek parc. č. XI ve vlastnictví obce Bohostice je veden jako ostatní komunikace a vede do kempu L., ze kterého je možné se dopravit do chatové oblasti. Současně je možné se do chatové oblasti dopravit směrem od obce Kamenná, jak již žalobkyně uváděla. Je pravdou, že pozemek parc. č. XB navazuje na pozemek parc. č. XO v kat. území Kamenná, který je ve vlastnictví žalobkyně a nedojde tedy k úplnému vyloučení užívání jejich pozemků, avšak omezení bude výrazně menšího rozsahu než užíváním lesní cesty. Omezení vlastnického práva musí být mimo dalších zákonných požadavků taktéž proporcionální. V situaci existence alternativního způsobu zajištění nezbytné komunikační potřeby, po komunikaci, která je ve vlastnictví státu, by bylo zajišťování nezbytné komunikační potřeby za současného omezení vlastnického práva soukromé osoby zcela zjevně neproporcionální (k tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS

268/06 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76). Za situace, kdy alternativní komunikace je ve vlastnictví státu, kraje nebo obce, má v rámci proporcionality omezení vlastnického práva být upřednostněna ochrana vlastnictví soukromé osoby před sníženou kvalitou alternativní cesty, při jejím užívání pak nedojde k omezení vlastnického práva vůbec. Žalovaný proto rozhodl nezákonně, když upřednostnil omezení vlastnického práva soukromí osoby před pohodlím vlastníků chat v chatové osadě.

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejdříve uvedl, že v řízení nebylo třeba zkoumat jakoukoliv předběžnou otázku. Závěr správních orgánů vychází ze zjištěného stavu věci a zákonného ustanovení zákona o lesích. Žalovaný dále nesouhlasí s námitkou o nesprávné aplikaci zásady koncentrace řízení, neboť je obecná a neurčitá. Žalobkyně v odvolání namítala, že její právní předchůdce udělil souhlas s užíváním pozemků několika konkrétním vlastníkům nemovitostí v chatové oblasti, přičemž si tyto strany mezi sebou ujednaly oprávnění užívat pozemky kupujícími některých pozemků jako příjezdovou cestu formou věcného břemene. Dle žalovaného tato námitka nebyla důkazním návrhem a v řízení bylo zjištěno, že na pozemcích parc. č. XP a XQ žádné věcné břemeno není zapsáno, takže se může jednat pouze o výprosu jednotlivých osob, což však veřejné užívání nevylučuje. Žalobkyně k odvolání měla a mohla předložit kupní smlouvy, což neučinila. I kdyby je předložila, provedení důkazu kupními smlouvami by zjištěný stav věci nezměnilo (viz str. 3 bod třetí prvostupňového rozhodnutí). Mezi účastníky je nesporné, že žalobkyně, resp. její právní předchůdce, získala předmětné pozemky v restituci v roce 2003. Je také nesporné, že k umístění překážky došlo až v roce 2013, resp. v tomto roce započalo řešení překážky na komunikaci. Desetiletá lhůta mezi nabytím pozemků v restituci a umístěním překážky na komunikaci je dostatečně dlouhou dobou na to, aby se konkludentní souhlas dal presumovat. Desetiletá doba nerušeného obecného užívání komunikace se kryje s obecnou vydržecí lhůtou pro práva upravenou občanským zákoníkem. Bylo by teoreticky možné konstatovat, že právo obecného užívání bylo vydrženo. K námitce nesprávného zjištění a posouzení nezbytné komunikační potřeby třetích osob se silniční správní úřad vyjádřil na straně třetí a čtvrté prvostupňového rozhodnutí a žalovaný na straně osmé a deváté napadeného rozhodnutí.
9. Žalobkyně v replice ze dne 30. 9. 2022 nad rámec již uvedeného v žalobě uvedla, že je přesvědčena, že pochybnosti ohledně nesprávného právního posouzení, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa, byly v řízení již od počátku. Pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny jako pozemky

určené k plnění funkcí lesa, přičemž nebylo vydáno žádné rozhodnutí, na jehož základě by došlo v případě lesní cesty k odnětí plnění funkce lesa. Skutečnost, že je cesta využívána chatáři, na posouzení charakteru lesního pozemku neměla ničeho měnit. Stávající technický stav lesní cesty je způsoben jednáním předchůdců žalobkyně, přičemž žalobkyně cestu udržuje a kultivuje, aby bylo možné po lese dopravovat a přemísťovat těžké lesní těžební stroje. Skutečnost, že je cesta využívána pro lesní hospodářství, správní orgány nevzaly v potaz. Pokud by se správní orgány věci zabývaly, zjistily by, že příjezd do chatové osady je plně zajištěn z jiné komunikace, která plní účel místní komunikace, akorát je oproti lesní cestě tato trasa delší. K žalobnímu bodu ohledně posouzení veřejného užívání cesty žalobkyně uvedla, že žalovaný vůbec nereagoval na její tvrzení, že správní orgány nezohlednily navrácení pozemků v restitučním řízení, a že po dobu od vydání pozemků do vlastnictví právních předchůdců žalobkyně až do umístění překážky nebyla na lesní cestě

umístěna překážka, neboť po tuto dobu byla cesta využívána konkrétně vymezenou skupinou osob, jejichž užívání bylo v rozsahu tak malém, že nebránilo účelu lesní cesty a neblokovalo průjezd těžebních strojů, tedy nebránilo v lese hospodařit. Argument, že došlo k vydržení obecného užívání, bez podloženého tvrzení žalovaného, že lesní cesta byla užívána neomezeně neurčitou skupinou osob, považuje žalobkyně za zcela neopodstatněný. Žalovaný se též nevyjádřil k námitkám o nezbytné komunikační potřebě, ačkoli je nepochybné, že vlastníci chat mají komunikační potřebu zajištěnou z jiné komunikace.

Průběh správního řízení a obsah správního spisu

10. Ze správního spisu vyplývají následující, pro věc podstatné, skutečnosti. Žalobkyně vlastní lesní pozemky parc. č. XR, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XJ, přičemž na pozemcích parc. č. XA, XH, XD, XB a XJ se nachází sporná komunikace. Již v roce 2013 bylo právním předchůdcům žalobkyně uloženo obnovit pokojný stav na pozemcích parc. č. XJ a XB spočívající v odstranění železné závory, která je umístěna na veřejně přístupné účelové komunikaci, a to na základě žádosti Sdružení občanů Chatové osady X (viz rozhodnutí Obecního úřadu Bohostice ze dne 20. 6. 2013, č. j. 250/13). Ve správním spise je založeno i potvrzení Městského úřadu Příbram o užívání stavby ze dne 21. 2. 2013, č. j. X, dle kterého se na pozemku parc. č. XB nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dle záznamu z místního šetření ze dne 17. 6. 2013 bylo dále zjištěno, že závora se nacházela v místě nedaleko chatové osady L., kde se napojuje předmětná účelová komunikace na jinou účelovou komunikaci vedoucí z Bohostic okolo chatové osady L. zpět do Bohostic. U závory byla umístěna i dopravní značka B 11 – zákaz vjezdu všech motorových vozidel a IP 10a – slepá pozemní komunikace, a dřevostavba s označením Lesná správa L.. Závora byla v době šetření otevřená. Pozemky parc. č. XJ a XB sloužily jako dopravní cesta, která obsluhovala chatovou osadu X a další rekreační objekty u vodní nádrže Orlík. Odstraněním této závory mělo dojít k obnovení pokojného stavu, který spočívá v pokojném užívání pozemku k chůzi a k jízdě motorovým vozidlům. Proti rozhodnutí Obecního úřadu Bohostice ze dne 20. 6. 2013 se právní předchůdci žalobkyně odvolali a žalovaný jej rozhodnutím ze dne 31. 3. 2015, č. j. 050413/2015/KUSK zrušil a řízení zastavil. Dle názoru žalovaného bylo řízení od začátku zatíženo vadou, v důsledku čehož je třeba hledět na prvostupňové rozhodnutí jako na neexistující správní akt. Obecní úřad Bohostice totiž nebyl pověřeným obecním úřadem, byl jím Městský úřad Příbram.
11. Ve spise je dále založena žádost uživatelky chaty u přehrady Orlík ze dne 12. 9. 2016, která se po Městském úřadu Příbram domáhala odstranit závoru z komunikace, která tam měla být umístěna dne 3. 9. 2016. Dne 6. 2. 2017, č. j. MeUPB 52257/2016/SOSH/Zd, Městský úřad Příbram vyzval právní předchůdce žalobkyně k odstranění pevné překážky v podobě závory z předmětné komunikace. Právní předchůdci žalobkyně se ve věci vyjádřili tak, že se nejedná o účelovou komunikaci, nýbrž o lesní cestu, jakkoli je cesta zpevněná asfaltovým povrchem. Závora měla navíc bránit vjezdu pouze motorovým vozidlům cizích osob, které nemají žádné nemovitosti na jejich pozemcích (viz vyjádření pana J. S. ze dne 16. 2. 2017). Ve spise je dále založena kupní smlouva ze dne 6. 8. 2009 uzavřená mezi právními předchůdci žalobkyně a kupujícími k pozemkům parc. č. XP a XQ, přičemž prodávající se v části V. smlouvy zavázali do budoucna umožnit kupujícím a jejich blízkým osobám bezplatný příchod a příjezd k výše uvedeným nemovitostem přes pozemky prodávajících. Dne 12. 6. 2017 bylo veřejnou vyhláškou oznámeno zahájení řízení o odstranění pevné překážky, přičemž vyjádření právního předchůdce žalobkyně bylo obdobné jako argumentace žalobkyně v nyní projednávané žalobě. Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2017, č. j. MeUPB

63747/2017/SOSH/Zd, Městský úřad Příbram nařídil právním předchůdcům žalobkyně odstranit pevnou překážku z pozemní komunikace na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XS, XI, XJ. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 9. 2019, č. j. 100129/2019/KUSK-DOP/Svo. Jelikož byl následně Městský úřad Příbram nečinný, byla mu věc odejmuta a přikázána Městskému úřadu Dobříš.

12. Městský úřad Dobříš dne 16. 9. 2021 oznámil veřejnou vyhláškou zahájení řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace vedené před pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XS, XI, XJ. Při místním šetření ze dne 12. 8. 2021 městský úřad zjistil, že na pozemcích se nachází 2 ks otočných ocelových závor – první závora je umístěná na pozemku parc. č. XA cca 1,6 km před chatovou osadou X ve směru od Obce Bohostice a druhá na pozemku parc. č. XJ cca 100 m před chatovou osadou X ve směru od obce Kozárovce. Závoru měly být zjevně instalovány z důvodu omezit provoz na komunikaci. Dne 15. 11. 2021 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým bylo nařízeno žalobkyni odstranit nepovolené překážky z veřejně přístupné účelové komunikace, což potvrdil i žalovaný (podrobnější odůvodnění rozhodnutí soud uvádí níže).

Posouzení žaloby soudem

13. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené, přičemž shledal, že se jedná o žalobu věcně projednatelnou.
14. V dalším kroku soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Po přezkumu napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
15. Jádrem sporu je v projednávané věci otázka, zda se na předmětných pozemcích žalobkyně nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Soud si je sice vědom, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o nařízení odstranění překážky z veřejně přístupné pozemní komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, úvaha o určení charakteru cesty je však za těchto okolností součástí rozhodnutí o odstranění pevné překážky jakožto posouzení předběžné otázky, neboť správní orgány mají povinnost provést posouzení charakteru cesty právě v rámci tohoto řízení. Odborná literatura k tomu dále uvádí, že silniční správní úřad je povinen v odůvodnění rozhodnutí popsat „zejména to, proč se podle jeho názoru jedná o veřejně přístupnou pozemní komunikaci a jaké kategorie. Jestliže se při tom nemůže opřít o nějaké dřívější správní rozhodnutí – např. rozhodnutí, jímž se deklaruje existence účelové či místní komunikace, nebo rozhodnutí o zařazení sporné cesty do kategorie místních komunikací či silnic – nezbude mu než v rámci řízení o odstranění pevné překážky provést poměrně rozsáhlé dokazování ohledně naplnění znaků veřejně přístupné pozemní komunikace. Pokud je nesouhlas s existencí veřejné cesty důvodem, proč na ni její vlastník protiprávně umístil pevnou překážku – což je v praxi obvyklá situace – dá se očekávat, že právě tímto směrem povede svou procesní obranu. Proto by měl silniční správní úřad závěry o existenci veřejně přístupné pozemní komunikace, které z dokazování vyvodil, vtělit v plném rozsahu do odůvodnění svého rozhodnutí, aby je bylo možno následně přezkoumat.“ (viz Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 29; zdroj: aplikace ASPI).

16. Dle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití jeho bezpečnosti.
17. Dle § 7 odst. 1 věty první téhož zákona platí, že účelová komunikace je 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.
18. Dle konstantní judikatury správních soudů je veřejně přístupná účelová komunikace kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba kumulativní naplnění definičních znaků (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, nebo ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018-60). Z výše citovaného § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývají první dva znaky účelové komunikace: 1) zřetelná [v terénu patrná] cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy, 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Jelikož je vznik veřejné účelové komunikace zásahem do vlastnického práva, byl dovozen další předpoklad a znak veřejně přístupné účelové komunikace, a to 3) udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést [např. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, nalus.usoud.cz]. Souhlas se vznikem účelové komunikace může přitom vlastník udělit buď výslovným prohlášením (věnováním), nebo i konkludentně. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Dalším a posledním znakem je 4) nutná [nenahraditelná] komunikační potřeba. Komunikační nezbytnost je posuzována v rámci proporcionality mezi veřejným zájmem v podobě využití cesty na soukromém pozemku a omezením v neprospěch vlastníků dotčeného pozemku. To znamená, že existuje-li jiný alternativní a vhodný způsob, jak sledovaného cíle dosáhnout a přitom neomezit vlastnické právo, je třeba dát přednost tomuto jinému způsobu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14). Pokud by byť i jeden ze znaků scházel, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se jednat nemůže.
19. V projednávané věci mezi účastníky řízení není sporný první znak, tedy patrnost cesty v terénu, ani znak druhý, tedy to, že cesta spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků. Žalobkyně brojí proti samotnému charakteru cesty, tedy že pozemky jsou tzv. jinými pozemky, které slouží k plnění funkcí lesa, a dle § 2 písm. a) lesního zákona jsou lesem, ve kterém je dle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona zakázáno jezdit a stát motorovými vozidly. Dle žalobkyně je lesní zákon *lex specialis* k zákonu o pozemních komunikacích. Závěr správních orgánů, že se nejedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, neboť slouží jako obslužná komunikace nemovitostí v chatové osadě, tak dle jejího názoru není podložen řádně zjištěným skutkovým stavem.
20. Dle § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství (dále jen „jiné pozemky“). U těchto

pozemků může orgán státní správy lesů nařídit označení jejich příslušnosti k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa (pozn. zvýrazněno soudem).

21. Správní orgány nepopíraly, že sporná komunikace vede přes lesní pozemky a je lesní cestou. Též vzaly v potaz, že je využívána k jejich obhospodaření, neboť je na ni napojeno značné množství lesních cest. Evidování komunikace jako lesních pozemků dle správního orgánu ovšem nebylo pro

existenci účelové komunikace rozhodné (str. 3 odstavec druhý a str. 4 prvostupňového rozhodnutí, ve kterém silniční správní úřad odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, a viz str. 5 odstavec druhý napadeného rozhodnutí). Žalovaný k této odvolací námitce žalobkyně uvedl, že posuzovaná komunikace je jedinou příjezdovou cestou do chatové osady X, kde se nachází větší množství zastavěných rekreačních objektů. Dle silničního správního úřadu to znamenalo, že na předmětnou komunikaci nelze nahlížet optikou zákona o lesích, a nelze proto uplatňovat zákaz stanovený v § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona (viz str. 4 odstavec pátý prvostupňového rozhodnutí).

22. Soud s argumentací správních orgánů souhlasí. Je pravdou, že není vyloučeno, aby les (resp. pozemky určené k plnění funkce lesa) byl současně veřejně přístupnou účelovou komunikací – zákon takovouto výlukou nestanoví. Je nutno také zdůraznit, že již samotný lesní zákon obsahuje množství veřejnoprávních omezení vlastnického práva vlastníka lesa – viz zmiňovaný § 20 odst. 3 lesního zákona nebo § 19 odst. 1 tohoto zákona (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 12. 2021, č. j. 55 A 101/2019-100). Jeden z účelů, který je v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vymezen, je navíc ten, že cesta slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelovou komunikací tedy může být i polní a lesní cesta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016-24). Soud dále nepopírá, že jsou pozemky žalobkyně v katastru nemovitostí zapsány jako pozemky určené k plnění funkcí lesa, což však není pro posouzení věci relevantní. Skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, totiž není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128). O veřejně přístupnou účelovou komunikaci se tak může jednat jak v případě asfaltové cesty, kterou lze bez větších obtíží označit jako pozemní komunikaci, ale též v případě cesty v podobě vyjetých kolejí na poli, která spojuje jednotlivé nemovitosti nebo spojuje tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi. Podstatné totiž je, že veřejnou cestou se pozemek stává splněním výše uvedených znaků, tedy mj. i věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným nebo konkludentním, tzn. strpěním (mlčky), aby byl pozemek takto užíván (viz posledně citovaný rozsudek). Pokud tak v projednávaném případě sporná cesta splňovala znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a sloužila k obhospodařování lesních pozemků a jako příjezdová komunikace k chatové oblasti, soud musí souhlasit se správními orgány v tom, že v takovém případě byl charakter pozemku pro posuzovanou věc irelevantní. Stručně řečeno, i když je sporná cesta evidována jako lesní pozemek a slouží také k obhospodařování lesa, nic to nemění na tom, že se zároveň může stát veřejně přístupnou účelovou komunikací. Soud proto nesouhlasí s žalobkyní v tom, že by správní orgány charakter pozemku nezohlednily a rozhodly nesprávně, pokud věc neodkázaly k vyřešení předběžné otázky příslušnému správnímu úřadu.

23. Další soubor žalobních výtek se týkal třetího znaku veřejně přístupné účelové komunikace, tedy souhlasu vlastníka s veřejným užíváním cesty. Žalobkyně předně namítala, že správní orgány nezohlednily specifika věci plynoucí z navrácení pozemků právním předchůdcům žalobkyně v rámci restitučního řízení. Tím došlo k narušení linie obecného užívání a užívat pozemky mohly nově výhradně osoby, kterým byl udělen výslovný souhlas vlastníky pozemků a posléze i konkrétně vymezená skupina osob.
24. K tomuto znaku lze obecně říci, že souhlas vlastníka může mít různé formy. Judikatura soustavně uvádí, že jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil *kvalifikovaný nesouhlas*, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 130/2015-31, či ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60). Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání. Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním (viz např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66). Pro prokázání obecného užívání komunikace je třeba ověřit, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem užíván pro určené účely. Souhlas vlastníka je tedy tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace, u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užívala veřejnost. Doktrína přitom vymezuje veřejnost jako neomezený (a z pohledu vlastníka neurčitý) okruh osob (viz Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59). Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, o takový souhlas se nejedná v případě, že je dán pouze konkrétním osobám. Za jednoznačné veřejné užívání tak lze dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrozličnějších výletníků. Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Někde mezi těmito dvěma jasnými situacemi pak leží případ, kdy cestu užívají pouze vlastníci nemovitostí, které k ní přiléhají, avšak počet těchto vlastníků je relativně vysoký. Pak již může hrát roli i to, nakolik si vlastník cesty zachovával kontrolu nad tím, kdo konkrétně jeho cestu užívá (již citovaný rozsudek č. j. 6 As 213/2015-14).

25. Pokud jsou splněny podmínky pro vznik účelové komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří případy, kdy byl pozemek vydán v restitucích a souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace byl udělen dříve v době, kdy socialistické poměry narušily ochranu soukromého vlastnictví (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).
26. V projednávaném případě silniční správní úřad, na rozdíl od tvrzení žalobkyně, nepopíral, že původně udělený souhlas s veřejným užíváním cesty nebyl závazný pro nové nabyvatele pozemků (předchůdce žalobkyně), kteří nabyli pozemky v restituci od veřejnoprávní

korporace. Na str. 3 v odstavci pátém svého rozhodnutí uvedl: „*Přestože byla komunikace veřejně přístupná i po celou předchozí dobu její existence (tzv. od nepaměti), nebyl tento právní status jejího veřejného užívání z důvodu nabytí vlastnického práva v restituci od veřejnoprávní korporace právně závazný pro její nové vlastníky.*“ Žalovaný k tomu doplnil, že již z leteckých snímků dostupných v archivu Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního (<https://ags.cuzk.cz/archiv>) je patrné, že cesta v místě existovala již v roce 1938, přičemž její význam vzrostl při výstavbě vodního díla Orlík v letech 1954 až 1961. V roce 1961 byla znatelnost cesty velmi dobře patrná, od roku 1968 byly na mapě patrné i chaty. Po roce 1989 byly cesty pod správou Lesů ČR, s. p., a až v roce 2002 proběhlo restituční řízení, ve kterém byly pozemky včetně cesty navraceny do vlastnictví rodiny žalobkyně (pozemky, na nichž se nachází cesta, byly ve vlastnictví předchůdců žalobkyně od roku 2003) [viz str. 5 napadeného rozhodnutí]. Správní orgány tak svou argumentaci o souhlasu vlastníků pozemků s veřejným užíváním cesty nepostavily na souhlasu předchozích vlastníků pozemků v minulosti, tedy před restitučním řízením, i když se zřejmě domnívaly, že i tehdy sporná cesta sloužila jako účelová komunikace. Nelze tedy souhlasit s žalobkyní, že správní orgány nevzaly v potaz navrácení pozemků právním předchůdcům žalobkyně v restitučním řízení.

27. Dále se měly správní orgány zabývat tím, zda byl souhlas či kvalifikovaný nesouhlas vlastníků sporné cesty dán v časovém období od roku 2003 do roku 2013, neboť od tohoto roku již není sporné, že se na komunikaci nacházejí překážky v podobě závor. K tomu však správní orgány uvedly pouze to, že žalobkyně neprokázala, že by její právní předchůdci s užíváním komunikace nesouhlasili. Resp. souhlas s veřejným užíváním cesty měl být dán i po navrácení pozemků v restituci předchůdcům žalobkyně v roce 2003, neboť první doložený kvalifikovaný nesouhlas dali vlastníci najevo až umístěním závor v roce 2013. Tedy celých 10 let od nabytí pozemků

(viz str. 3 odstavec šestý prvostupňového rozhodnutí). Dle žalovaného pak sice z řízení nevyplynulo, kdy byla překážka na komunikaci parc. č. XA umístěna, avšak nic to neměnilo na závěru, že žalobkyně v řízení neprokázala, že by její předchůdci nějakým způsobem brojili proti užívání cesty na svém pozemku a vyjádřili svůj nesouhlas s užíváním od restitučního řízení po rok 2013 (viz str. 6 napadeného rozhodnutí). Žalovaný tak vycházel pouze z domněnky, že si lze stěží představit, že chataři, kteří v době od 2003 do roku 2013 s žalobkyní neuzavřeli kupní smlouvy, nevyužívali spornou komunikaci k příjezdu k chatám, stejně tak nevyhloučily, že cestu užívali i návštěvníci vodní nádrže Orlík (viz str. 8 napadeného rozhodnutí). Zde ovšem úvaha o obecném užívání sporné cesty v období od 2003 do 2013 končí. Soud považuje takové odůvodnění rozhodnutí za nedostatečné. Žalovaný sám zdůraznil, že z řízení nevyplynulo, kdy přesně byla překážka na komunikaci parc. č. XA umístěna. Přitom umístění závor jako vyjádření kvalifikovaného nesouhlasu vlastníků sporné cesty je klíčovým momentem v posuzovaném případě. Navíc v řízení, které není zahajováno na žádost, ale z moci úřední, jak tomu je v projednávaném případě, neleží důkazní břemeno zásadně na účastníkovi řízení, jak žalovaný mylně předpokládá. Je na správním orgánu, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobkyně přitom již ve správním řízení poukazovala na to, že její právní předchůdci od začátku s vlastníky chat v osadě jednali ohledně pozemků a přístupu, a poukazovala na kupní smlouvy uzavřené s některými vlastníky chat v oblasti chatové osady, dle kterých směli užívat příjezdovou cestu formou věcného břemene. Tvrdila také, že na základě tohoto

dovolení začali i ostatní chataři užívat cestu k vjezdu do osady, proti čemuž právní předchůdci žalobkyně ničeho neučinili a konkludentně u tohoto konkrétního okruhu osob s jejich užíváním cesty souhlasili. Soud sice takové tvrzení považuje za poněkud obecné, přesto měly správní orgány povinnost se s ním vypořádat. Pokud se v řízení objevily indicie o tom, že žalobkyně s užíváním komunikace projevila nesouhlas již dříve než v roce 2013 umístěním závory, měly se tím správní orgány náležitě zabývat. Tedy tak, aby odstranily vzniklé pochybnosti. To se však v projednávaném případě nestalo.

28. S výše uvedeným souvisí i námitka porušení zásady koncentrace řízení, neboť žalobkyně v odvolacím řízení poukazovala na možnost předložit důkazy o udělení výslovného souhlasu s užíváním cesty pouze některým vlastníkům chat ještě před rokem 2013, tedy kupní smlouvy s vlastníky chat, od kterého se následně odvíjel konkludentní souhlas s užíváním ostatních vlastníků chat, a který vylučuje udělení souhlasu s veřejným užíváním. Silniční správní úřad se kupní smlouvou již dříve založenou ve správním spise zabýval. Konkrétně na str. 3 v odstavci třetím prvostupňového rozhodnutí uvedl, že předchůdci žalobkyně s kupujícím ujednali umožnění bezplatného příchodu a příjezdu přes své pozemky k předmětu prodeje. Silniční správní úřad ovšem náhledem do katastru nemovitostí zjistil, že žádný z pozemků nebyl zatížen věcným břemenem chůze ani jízdy. Obsahem smlouvy se ovšem podrobněji již nezabýval. Žalovaný pak ve vyjádření k žalobě zopakoval, že žádné věcné břemeno na pozemcích není zapsáno, takže se může jednat pouze o výprosu jednotlivých osob, což však veřejné užívání nevylučuje. K navrhovaným důkazům žalobkyně se žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil tak, že v odvolacím řízení vychází z důkazů, které byly uplatněny v prvoinstančním řízení, a k novým přihlédne pouze tehdy, pokud nemohly být v řízení uplatněny. Jelikož smlouvy s některými vlastníky nemovitostí byly uzavřeny ještě s předchůdci žalobkyně, pak se nejedná o nové skutečnosti, ke kterým by měl přihlížet (viz str. 7 napadeného rozhodnutí). S takovým odůvodněním soud nesouhlasí.
29. Zásada koncentrace řízení je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27), tedy řízení o žádosti. V řízení o žádosti je koncentrace řízení plně namístě. Je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, doplnil, že: „*Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se snaží vyvažovat právo účastníků řízení vyplývající z § 36 odst. 1 téhož zákona, tzn. navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Aplikace tohoto ustanovení správního řádu má svá úskalí spočívající v tom, že správní orgán by měl zjistit stav věci,*

o němž nejsou důvodné pochybnosti, k čemuž však při odmítnutí dodatečných důkazů a popření nových skutečností nemusí dojít. Z toho také plyne, že § 82 odst. 4 správního řádu prakticky nelze automaticky použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost. To vyplývá zejména z § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle níž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 uvedeného zákona lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být

povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu“. Zmíněná zásada koncentrace řízení tak byla judikaturou omezena a v oblasti správního trestání, resp. v řízeních, v nichž má být uložena povinnost z moci úřední, se dle § 82 odst. 4 správního řádu neuplatní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23).

30. V projednávaném případě bylo řízení o odstranění pevných překážek zahájeno z moci úřední (*ex officio*). Řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace sice lze zahájit i na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech, a v takovém řízení by se skutečně koncentrace řízení uplatnila. Účelem koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu je, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správním orgánem v prvním stupni. V řízení o odstranění překážky na pozemní komunikaci zahájeném z moci úřední je však správní orgán vázán zásadou oficiality a s ohledem na § 50 odst. 3 správního řádu je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Závěr žalovaného, který se nezabýval tvrzením žalobkyně a obsahem kupních smluv, s odkazem na zásadu koncentrace řízení, je proto nesprávný. K tomu soud doplňuje, že důkazní návrhy žalobkyně pokládá za *prima facie* relevantní pro posouzení věci, jelikož žalobkyně se těmito návrhy snažila prokázat restriktivní postoj svých právních předchůdců k užívání předmětné komunikace, což je jistě relevantní pro posouzení otázky existence jejich (konkludentního) souhlasu s obecným užíváním dané komunikace.
31. Soud proto dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že správní orgány dostatečně neodůvodnily a ničím nepodložily svá tvrzení o tom, že žalobkyně, resp. její právní předchůdci, konkludentně souhlasili s veřejným užíváním komunikace. Tento závěr postavily výlučně na skutečnosti, že žalobkyně nebyla v řízení o odstranění překážky z účelové komunikace aktivní a neprokázala, že by s užíváním cesty nesouhlasila. Jak ale soud nastínil výše, bylo na správních orgánech, aby zjistily, zda se na pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nachází či nikoli, a to např. pomocí výsledků vlastníků chat, kteří komunikaci v letech 2003 až 2013 užívali, provedením navrhovaných kupních smluv apod. Jinak řečeno, je třeba nejdříve zjistit, zda byla sporná cesta v letech 2003 až 2013 užívána širokou veřejností, a pokud ano, zda žalobkyně, resp. její právní předchůdci, projeví svůj nesouhlas či souhlas, byť i konkludentní, s užíváním cesty. Stav předmětné komunikace je třeba v daném případě zkoumat ke stavu po přechodu vlastnického práva na předchůdce žalobkyně. Žalovaný se tak má za úkol mj. vypořádat s námitkami žalobkyně, že předmětná cesta byla používána pouze vlastníky chat v osadě X, případně pouze osobami oprávněnými z kupních smluv. Jelikož se správní orgány touto skutečností a jejím prokázáním dostatečně nezabývaly, je posouzení znaku konkludentního souhlasu s užíváním komunikace nedostatečné, čímž správní orgány zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.
32. Soud se dále zabýval námitkami žalobkyně ohledně znaku nutné komunikační potřeby. Žalobkyně namítala, že lesní cesta přes její pozemky není jediným způsobem, jak se mohou vlastníci chat dopravit ke svým nemovitostem. Jako alternativu nabízela cestu od Bohostic na pozemku parc. č. XA, který je ve vlastnictví žalobkyně (cesta přes kemp L.), a dále přes jižní cestu a pozemek parc. č. XB, resp. XN, oba ve vlastnictví státu s právem hospodaření pro Lesy ČR., která je nabízena jako nejkratší a nejrychlejší i v internetovém vyhledávači Google (např. z města Příbram). K tomu silniční správní úřad sdělil, že možnost příjezdu do chatové osady X je na komunikaci ze severu od obce Bohostice, na které je umístěna 1.

závora, z jižní strany je příjezd od místní části Podholušice – obec Kozárovce, kde je umístěná 2. závora. Ta sice není uzavřená, nicméně pokud by k uzavření došlo, pak by nebylo možno užít žádnou alternativní cestu. Silniční správní úřad dodal, že i kdyby zůstala závora v jižní části komunikace otevřená, pak by se jednalo o tutéž komunikaci ve vlastnictví žalobkyně, navíc prodlouženou o 10 až 13 km (viz prvostupňové rozhodnutí na str. 4 odstavec první). K navrhované alternativní cestě od kempu L. se pak vyjádřil žalovaný, dle kterého ani tato cesta netvoří alternativní přístup do chatové osady, neboť cesta končí v tábořišti, které je opatřeno vjezdovou závorou, a cesta následně pokračuje jako nezpevněná cesta podél pobřeží vodní nádrže (str. 8 odstavec šestý napadeného rozhodnutí). Žalovaný se vyjádřil i k navrhované jižní cestě přes pozemek parc. č. XB, přičemž dle něj ta není kvalitativně srovnatelná s posuzovanou cestou už jen z pohledu povrchu cesty, navíc taktéž navazuje směrem k osadě N. samota na pozemek žalobkyně. Dle správních orgánů se tedy žádná jiná alternativní cesta k chatové osadě nenabízí.

33. Soud s takovým závěrem souhlasí. Skutečnost, že v okolí existuje jiná pozemní komunikace, ještě neznamená, že se jedná o vhodnou alternativní cestu a znak nutné komunikační potřeby u sporné cesty naplněn není. Z náhledu do veřejně přístupných leteckých map na internetovém prohlížeči www.google.com (obsažených již ve správním spise) soud zjistil, že k chatové osadě X vede jednak sporná komunikace, jednak je na mapě lehce patrná též cesta přímo z kempu L. Ta ale není v mapách vůbec jako cesta zakreslena a jeví se jen ve směru od kempu jako vyjeté koleje v lese, které ovšem kemp a chatovou osadu nespojují. Dále se nabízí jižní cesta přes pozemek parc. č. XB, jak navrhovala žalobkyně. Pouhým náhledem na mapy je patrné, že se jedná o lesní cestu vysypanou šterkopískem. Navrhované komunikace tedy nedosahují takové kvality, jako komunikace ve vlastnictví žalobkyně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022: „Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace [§ 2 odst. 2 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích], nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších.“ Obdobně argumentoval žalovaný na str. 6 napadeného rozhodnutí, tedy že alternativa komunikačního spojení musí být srovnatelné kvality minimálně v základních technických parametrech. Odkázal přitom též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009-76, dle kterého je předpokladem závěru o alternativní cestě zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Žadnou takovou alternativní cestu správní orgány v okolí neshledaly. Pokud jde o jižní komunikaci, pak soud rovněž souhlasí se správními orgány v tom, že tato cesta je minimálně o 10 km delší a nemůže tak představovat rozumnou alternativu přístupu. Soud tedy souhlasí se správními orgány v tom, že se v okolí nenachází racionální alternativa k předmětné komunikaci. Tato námitka žalobkyně je proto nedůvodná. Pro úplnost soud uvádí, že stav jednotlivých komunikací nabízených žalobkyní jako alternativa je nutné posuzovat vždy k datu vydání rozhodnutí. Vzhledem k časovému odstupu od vydání napadeného rozhodnutí tak v dalším řízení bude třeba prověřit aktuální stav v předmětné lokalitě.

34. Žalobkyní odkazované listiny byly součástí spisové dokumentace, přičemž soud obsahem správního spisu dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Soud neprovedl dokazování výtiskem mapy z internetových stránek www.google.com, neboť mapové podklady byly součástí správního spisu, a soud z nich zjistil všechny pro věc relevantní skutečnosti.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

35. Z výše uvedeného důvodu soud napadené rozhodnutí žalovaného shledal nezákonným, a proto jej podle § 78 odst. 1 a 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
36. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
37. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna advokátky žalobkyně a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, a to ve výši 2 x 3 100 Kč a 2 x 300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Soud naopak žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů souvisejících s její replikou ze dne 30. 9. 2022, neboť se obsahově jednalo pouze o stručné zopakování některých žalobních bodů, a nejednalo se tako podání nezbytné k dosažení úspěchu ve věci, a tudíž ani o účelně vynaložený náklad ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože advokátka žalobkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč, odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem jí tedy vůči žalovanému byla přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupkyně žalobkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř. užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 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.

Praha 14. března 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu