

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **A. K.,** zastoupen JUDr. Václavem Bubeníkem, advokátem, se sídlem Cihlářova 167/4, Moravská Třebová, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, **za účasti:** Lesy České republiky, s.p., se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2015, č. j. KrÚ 16244/ODSH/2015/Sv, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 1. 2016, č. j. 52 A 46/2015 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Obecní úřad Březinky předchozím rozhodnutím č. j. 045/2012/VYK-3 ze dne 28. 2. 2013 zamítl žádost Lesů České republiky, s. p., (dále jen „Lesy ČR, s. p.“) 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.

Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 19. 6. 2013, čj. KrÚ 45057/ODSH/2013/Sv, zamítl odvolání a potvrdil výše uvedené rozhodnutí Obecního úřadu Březinky. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem č. j. 52 A 44/2013 - 54 ze dne 17. 2. 2014 zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje a rozhodnutí Obecního úřadu Březinky pro nezákonnost a vady řízení a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

V návaznosti na výše uvedený rozsudek vydal Obecní úřad Březinky (dále také „správní orgán“) rozhodnutí dne 14. 11. 2014, č. j. 045/2012/VYK-5 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto bylo rozhodnuto o tom, že *na pozemcích parc. č. 3814 a parc. č. 1711/1, obojí v k. ú. Chornice, a na části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky až k pozemkům lesního komplexu (parc. č. 1686 v k. ú. Chornice a parc. č. 108 v k. ú. Vrážné) existuje veřejná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění. Na vlastníka předmětné veřejné účelové komunikace se plně vztahují povinnosti a omezení vyplývající z práva obecného užívání pozemních komunikací podle § 19 zákona o pozemních komunikacích, jakož i omezení vyplývající z § 29 téhož zákona*. Dále správní orgán žalobci nařídil, aby podle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pozemních komunikacích“), *neprodleně odstranil zábrany, které umístil na pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky v prostoru veřejně přístupné účelové komunikace, a to dodatečně vybudované zemní valy a oplocení z drátěného pletiva spolu s uměle vybudovaným korytem vodoteče a veřejnou účelovou komunikaci nejpozději do 30 dnů od právní moci rozhodnutí opětovně zprůjezdnil.*

Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, přičemž žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 3. 2015, č. j. KrÚ 16244/ODSH/2015/Sv, (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Žalovaný potvrdil závěry správního orgánu, že v posuzovaném případě není naplněna podmínka existence alternativní cesty a jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu.

II. Napadený rozsudek

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen krajský soud“) v odůvodnění rozsudku ze dne 18. 1. 2016, č. j. 52 A 46/2015 - 56, (dále jen „napadený rozsudek“) vypořádal žalobní námitky tak, jak je žalobce přednesl v žalobě. První žalobní námitkou bylo, že přizvání obce Chornice jako účastníka řízení bylo vadným postupem, obec Březinky nezákonně rozhodovala o existenci účelových komunikací ve správním obvodu jiných obcí a rozhodnutí je neurčité, neboť nespecifikuje v jaké části pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky účelová komunikace vede. Krajský soud k tomu uvedl, že předmět řízení byl určen návrhem Lesů ČR, s. p., který žádal též o deklaratorní rozhodnutí o existenci účelových komunikací na pozemcích v k. ú. Chornice ve vlastnictví obce Chornice. Přibrání obce Chornice bylo založením účastenství podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Pravomoc obecního úřadu Březinky rozhodnout o celém návrhu krajský soud dovodil z § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, § 66 odst. 1 písm. c) a § 109 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, z nichž dovodil, že obce vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací.

Příslušným orgánem obce je obecní úřad. Podle § 11 odst. 2 věty první s. ř. je-li místně příslušných více správních orgánu a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. Na pozemku parc. č. 63/5 není více účelových komunikací, než ta, o níž se řízení vede, a díky výslovnému uvedení pozemků parc. č. 3814 a 1711/1 v k. ú. Chornice je zřejmé, která část pozemku parc. č. 63/5 tvořící účelovou komunikaci na tyto pozemky bezprostředně navazuje, ale i kam míří (lesní komplex parc. č. 1686 v k. ú. Chornice a parc. č. 108 v k. ú. Vrážné).

Žalobce dále namítal, že správní orgán neprovedl žádný důkaz nebo procesní postup, který by odůvodňoval protichůdné rozhodnutí ve věci, přičemž posouzení existence účelové komunikace je otázkou právní a nevyžaduje odborné posouzení. Nebylo svoláno žádné místní šetření, k němuž by se žalobce mohl vyjádřit. Pro tvrzení, že z důvodu zatarasení cesty došlo ke snížení těžby, nebyl doložen důkaz. Krajský soud k tomu konstatoval, že pokud předložené listiny nesplňují náležitosti znaleckého posudku, jedná se o standardní listinný důkaz. Posouzení naplnění podmínek pro existenci účelové komunikace závisí zejména na skutkových zjištěních. Krajský soud v předchozím rozsudku uložil správnímu orgánu, aby při posuzování nutné komunikační potřeby zohlednil specifický charakter této účelové komunikace jako lesní cesty a eventuálně za tímto účelem doplnil skutkový stav. Jestliže se správní orgán obrátil na autorizovaného inženýra pro plnění funkcí lesa, který i na základě vlastního šetření na místě dospěl ke stejným závěrům jako dříve Ing. V., nelze správním orgánům vytýkat, že rozhodovaly na základě nezměněného skutkového stavu. Získaly totiž pro své rozhodnutí další odborné vyjádření, kterým, v souladu se závazným právním názorem zdejšího soudu, byly posouzeny možnosti užívání alternativních komunikací k dosavadnímu účelu (odvoz dříví). Lesy ČR, s. p. díky nerušenému užívání předmětné komunikace neměly potřebu alternativní cesty udržovat a podle názoru soudu to po nich nelze ani spravedlivě požadovat pouze jako eventualitu pro případ, že jim v užívání stávající cesty někdo zabrání. K vyjádření doc. Z. měl žalobce možnost se vyjádřit v rámci seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, aniž by bylo nutné nařizovat další místní šetření. Posouzení rozsahu těžby není pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodné.

K žalobní námitce nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro rozpor se zjištěným skutkovým stavem krajský soud uvedl, že správní orgán rozhodoval o žádosti tak, jak ji předložil navrhovatel, měl pravomoc rozhodnout o celém jejím obsahu, zkoumal zákonné i judikaturní podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace a rozhodnutí učinil na základě důkazů, k nimž měl žalobce možnost se vyjádřit.

Žalobce také rozporoval použití vyhlášky č. 433/2001 Sb., kterou se stanovní technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa, (dále jen „vyhláška č. 433/2001 Sb.“) a polemizoval s definicí pojmu lesní cesta. Lesní cesta by podle žalobce obecné využívání vylučovala. Krajský soud ani tuto námitku neshledal důvodnou, neboť již v předchozím rozsudku vyslovil právní názor, že je třeba přihlédnout k charakteristikám lesní cesty, vymezeným vyhláškou č. 433/2001 Sb., neboť v řízení vyšlo najevo, že cesta je mimo jiné využívána pro odvoz vytěženého dřeva speciálními vozidly a nachází se částečně na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Zejména účel jejího využití jí dává právě charakteristiku lesní cesty, ačkoliv se lze s žalobcem shodnout v tom, že definici

provedenou § 2 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 433/2001 Sb. nelze přijmout zcela bez výhrad. Charakteristika lesní cesty přitom neměla být návodná pro určení účelové komunikace jako takové, ale zásadně jen pro posouzení nutné komunikační potřeby, kdy povaha hospodářské činnosti, která v lese obvykle probíhá, vyžaduje adekvátní přístupové komunikace, které je možné užívat těžkými nákladními vozidly a přepravovat na nich rozměrné náklady. Jestliže definice lesní cesty předpokládá mimo jiné přepravu dříví, osob a materiálu pouze v zájmu vlastníka lesa, neznamená to automaticky, že její užívání vozidly nebo chodci, které nemá charakter přepravy, je bez dalšího vyloučeno. I lesní cesta nadále zůstává účelovou komunikací a není-li v uzavřeném prostoru, popř. není-li přístup na ni omezen rozhodnutím silničního správního úřadu, podléhá (vedle užívání vlastníka lesa ke zvláštnímu účelu) obecnému užívání podle § 19 zákona o pozemních komunikacích.

K žalobní námitce, že pozemek je v katastru nemovitostí evidován jako pozemek zemědělský a byl zakoupen nezatížen břemeny ani jinými právy třetích osob od veřejnoprávní korporace bez zjevných zatížení a v dobré víře, krajský soud konstatoval, že pro posouzení existence účelové komunikace není rozhodující ani to, jakým způsobem je pozemek evidenčně veden v katastru nemovitostí. To, že je pozemek jako celek označen jako zemědělský, nevylučuje, aby na něm byla zřízena a užívána účelová komunikace, obzvláště vede-li tato komunikace pouze v nepatrné části pozemku, který ve zbytku slouží svému původnímu účelu. Je-li u pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky uveden druh pozemku trvalý travní porost, nebrání to tomu, aby v kterékoliv jeho části byla zřízena účelová komunikace. Pro existenci účelové komunikace v lesním porostu není ani nezbytné, aby pozemek, na němž se nachází, byl určen pro plnění funkcí lesa.

Na závěr žalobce rozporoval splnění podmínky existence souhlasu žalobce s užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace. Co se týče podmínky nutné komunikační potřeby, žalobce uvedl, že lesní komplex sousedí se silnicí III/37322, která vede z obce Březinky do obce Hartinkov a Lesy ČR, s. p. mohou zajistit obslužnost svého majetku po svých pozemcích napojených na tuto cestu. Krajský soud považoval argumentaci žalobce, že nesouhlas projevil *dostatečně zřejmě* poté, kdy zjistil skutečný průběh hranice svého pozemku, za spekulativní. Žalobce nabyl pozemek v roce 2004 a teprve v roce 2012 umístil na komunikaci pevné překážky. Účelová komunikace na pozemku p. č. 63/5 v k. ú. Březinky přitom neprochází bezprostředně na hranici pozemku, ale v jeho hloubi. V tomto světle se námitky žalobce, tím spíše, když mezi nabytím a zamezením přístupu uplynula doba osmi let, jeví jako liché. Krajský soud dále uvedl, že nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že žalobce nabyl pozemek od Pozemkového fondu ČR (nyní Státní pozemkový úřad) jako veřejnoprávní instituce spravující pozemky ve vlastnictví státu. Lze sice uvažovat, že presumpci souhlasu nabyvatele pozemku s obecným užíváním na základě souhlasu vyjádřeného předchozími vlastníky je nutné posuzovat opatrněji, než by tomu bylo v případě nabytí od ryze soukromého subjektu, nicméně dlouhotrvající pasivita žalobce v tomto směru a absence aktivního projevu nesouhlasu od roku 2004 do roku 2012 konkludentní souhlas žalobce, podle názoru soudu, zakládá. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, není v rozporu s řešením v konkrétní věci. Právní vztah užívání účelové komunikace ani jiné části pozemku p. č. 63/5 v k. ú. Březinky nebyl upraven žádným právním jednáním soukromoprávní povahy. Lesy ČR, s. p. komunikaci užívaly "odnepaměti" a předchozí vlastník, kterým byl stát, toto užívání aproboval. Jako

veřejnoprávní korporace neměl stát zajisté potřebu v terénu vyjetou a k hospodaření v lese užívanou komunikaci oplocovat nebo jinak bránit jejímu užívání. Komunikace ostatně tvoří přirozenou spojnici mezi silnicemi II/366 a III/37322. Změna však nenastala ani potom, co se stal vlastníkem pozemku žalobce, a to po dobu osmi let od nabytí. S otázkou naléhavé komunikační potřeby se již soud vypořádal v rámci odůvodnění k žalobnímu bodu IV. Pokud jde o nález Ústavního soudu ze dne 15. 03. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, který se obdobně vyjadřuje k podmínkám, za nichž je možné presumovat konkludentní souhlas vlastníka pozemku s užíváním účelové komunikace, nelze, podle názoru soudu ani z hlediska ochrany ústavně zaručených práv vnímat konkrétní situaci jako nějaký exces, který by se vymykal tomu, jak by věci být měly. Ze všech výše uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl.

III. Kasační stížnost

V kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) uvádí, že rozhodnutí (*pozn. NSS: stěžovatel používá v kasační stížnosti pojem napadené rozhodnutí nejen pro rozhodnutí žalovaného, ale také pro rozsudek krajského soudu, pro přehlednost bude dále pro označení rozsudku krajského soudu užíván pouze pojem napadený rozsudek, pokud bylo z argumentace zřejmé, že námitka směřuje proti rozsudku*) považuje za obsahově zmatečné a nekonzistentní, a z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Krajský soud pomíjí důvody vytčené v podané žalobě, když se k nim postavil v obecné rovině a bez odůvodnění svých názorů.

Stěžovatel předně poukázal na předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 17. 2. 2014, sp. zn. 52 A 44/2013, když nad rámec původního návrhu bylo poukázáno na vyhlášku č. 433/2001 Sb., jejímž využitím se změnila celá povaha a výsledky dosavadního správního řízení. Stěžovatel považuje postup soudu za účelový a nikoliv nestranný, když byl přezkum proveden nad rámec uvedených důvodů.

Stěžovatel považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a soud v napadeném rozsudku taktéž pochybil, pokud rozhodnutí správního orgánu nezrušil. Stěžovatel konkretizoval tyto vady napadeného rozhodnutí: došlo k překročení návrhu vedlejšího účastníka, který zahajoval řízení, když bylo rozhodnuto o jinak vymezeném předmětu žádosti, než jak byla podána (ohledně pozemku žalobce, nikoliv třetích osob), stěžovatel nebyl o modifikaci návrhu informován. Podle stěžovatele rozhodnutí zasahuje též pozemky v jiném katastrálním území a správním obvodu, který spadá pod místní příslušnost jiného silničního správního úřadu, než obec Březinky. Obec tak atrahovala pravomoci jiných silničních správních úřadů, a vydala rozhodnutí, ke kterému nemá pravomoc, a tato vada nebyla ani napadeným rozhodnutím napravena. Přibrání obce, na jejímž území by se tvrzená komunikace měla nacházet, jakožto účastníka řízení, je vadný postup, který směšuje postavení orgánu veřejné moci s postavením účastníka řízení.

Stěžovatel dále namítá, že napadeným rozhodnutím byl nesprávně potvrzen postup správního orgánu, který vycházel z posudku vypracovaného na objednávku navrhovatele, který nemá náležitosti znaleckého posudku. S ohledem na význam posudku pro výrok rozhodnutí považuje stěžovatel toto za vadu, když nebylo správním orgánem vůbec provedeno místní šetření a posouzení se dělo bez účastníků řízení. Toto měl napravit žalovaný, resp. soud. Správní orgán konstatoval terénní změny na pozemku, ale bez

procesně použitelného zachycení, zjištění bylo pravděpodobně učiněno osobní prohlídkou mimo řízení, nebyl učiněn žádný úkon k zjištění jiných komunikačních spojení, a je zřejmé, že správní orgány musely rozhodovat za důkazní situace zcela shodné s důkazním a skutkovým stavem předcházejícím vydání původního rozhodnutí, které jako nedostatečné vyhodnotil soud v předchozím řízení, přičemž správní orgány dospěly k opačnému závěru. Krajský soud toto považuje za odůvodněné a podložené. Pro tvrzení o snížení těžby v lesních porostech nebyl doložen žádný doklad, na základě kterého vzal správní orgán tvrzení za pravdivé a prokázané. Pro tyto vady řízení by měl podle stěžovatele Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a s ním i předcházející rozhodnutí zrušit a věc vrátit správním orgánům k dalšímu řízení.

Stěžovatel se dále domnívá, že napadený rozsudek je nezákonný z důvodu vadné aplikace zákona a prováděcích předpisů. Nadále je místo zkoumání fyzické existence pozemní komunikace zkoumáno především to, jak by se měla taková vzorová lesní cesta pro potřeby Lesů ČR, s. p. navrhovat a budovat a proč cesty, které užívá, nejsou dostatečné pro zajištění jeho potřeb. Vyhláška č. 433/2001 Sb. podle stěžovatele nedopadá na danou situaci, neboť se vztahuje výhradně jen na požadavky pro stavby pro plnění funkce lesa. Posouzení je tak po právní stránce nezákonné. Vyhláška byla vydána k provedení stavebního zákona a jejími ustanoveními nelze vykládat otázky zákona o pozemních komunikacích, když obsah a účel těchto předpisů se míjí. Navíc na pozemku žalobce, ani na jiných, alternativních, cestách nebyla zřízena nebo provedena stavba ve smyslu stavebního zákona, neexistuje tedy ani nějaké těleso pozemní komunikace s vlastním právním režimem tak, jak uvádí soud v napadeném rozhodnutí. Z vyhlášky nelze dovozovat, zda nějaký útvar pozemní komunikací je či nikoliv. Samotná vyhláška vymezuje pojem lesní cesta jako účelová komunikace (což je předmět toho, co má být v řízení určeno, nikoliv předpoklad), která je součástí lesní dopravní sítě (což nelze určit), určená k odvozu dříví, dopravě osob a materiálu (veřejně přístupná účelová komunikace bude mít jiné požadavky na určení či kvalitu) a toto pouze v zájmu vlastníka lesa (tomuto neodpovídá její údajná nutná komunikační potřeba neurčitého množství uživatelů), tedy nikoliv tím, že je údajná cesta užívána pouze a jen vlastníkem lesa a v čistě v jeho zájmu, pak totiž nemá zde kategorie „veřejné“ cesty vůbec opodstatnění, nadto lesní cesta by naopak veřejnost a obecnost užívání vylučovala. Pokud vyhláška stanovuje dle § 1 odst. 1 technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa, kterými jsou stavby lesních cest, musí se jednat výhradně o pozemky určené k plnění funkcí lesa, kde by případné spory nemohla řešit Obec Březinky, ale orgán státní správy lesů, kterým by v tomto případě byl obecní úřad obce s rozšířenou působností, takové rozhodnutí by tak bylo excesem z pravomocí silničního správního úřadu a mohlo by znamenat potenciální spor, pokud se týká kompetencí a následného užívání této komunikace. Pokud by se jednalo o lesní cestu, nelze z povahy věci hovořit o jejím obecném užívání, respektive vůbec o jejím užívání neurčitým počtem osob ke komunikační potřebě, neboť užívání lesních cest je omezeno toliko na vlastníky a od nich práva odvozující osoby a jejich užívání jinými osobami je zákonem výslovně zakázáno (§ 20 lesního zákona). Pokud byla vyhláška užita jen pro částečné posouzení, je takové její použití čistě účelové a vadné, neboť buď se jedná o cestu lesní a z ní plynou jistá práva a omezení, jakož i účel, pro který a komu slouží, nebo nikoliv, pak je ale zavádějící podřadit ji pod režim této vyhlášky. Pokud by se mělo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikace, jsou poněkud liché námitky kvality jejich alternativ, které odpovídají též stejné definici.

Podle krajského soudu by charakteristika lesní cesty neměla být návodná pro určení účelové komunikace jako takové, ale zásadně jen pro posouzení nutné komunikační potřeby. Tedy dle soudu není nutno respektovat znění právního předpisu, ale je třeba text tohoto přepisu účelově přizpůsobit potřebám konkrétního užívání zainteresované osoby. To podle stěžovatele přesahuje otázku kritérií, která by měla být zkoumána. Stěžovatel má za to, že odůvodnění soudu je v této části nepřezkoumatelné, neboť pokud je cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, nebylo by třeba vůbec užívat argumentaci lesním zákonem. Krajský soud dovodil, že „*aplikaci vyhl.č. 433/2001 Sb. nevylučuje ani stavebnětechnický charakter účelové komunikace, tedy zda jde o samostatnou stavbu ve smyslu stavebních předpisů nebo pouhé zpracování povrchu pozemku*." V tomto je napadený rozsudek podle stěžovatele neurčitý a zavádějící, když si argumentačně odporuje. Stěžovatel nesouhlasí ani s tvrzením krajského soudu, že „*pro existenci účelové komunikace v lesním prostu není nezbytné, aby pozemek, na němž se nachází, byl určen pro plnění funkcí lesa, a to ani v případě, že pro účely ověření nezbytné komunikační potřeby se přiměřeně použije ustanovení vyhl. č. 433/2001 Sb. o lesní cestě*".

Ohledně splnění podmínek pro naplnění pojmu veřejně přístupné účelové komunikace má stěžovatel za to, že se s těmito správní orgán, ani soud nevypořádal dostatečně určitě a nemá za to, že by byly dány podmínky existence veřejně přístupné účelové komunikace. Stěžovatel výslovný nesouhlas dostatečně zřejmě projevil. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č j. 1 As 76/2009-60, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 38 a další judikaturu, a má za to, že odůvodnění napadených rozhodnutí pomíjí, že prostá absence nesouhlasu není souhlasem. Z citovaného nálezu plyne, že je nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace a je proti smyslu vlastnické restituce, pokud by stěžovatelé získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Obecný soud musí mít za prokázané, že vlastník poskytl souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace. Soud se podle stěžovatele při svém rozhodování nezabývá nezbytnou komunikační potřebou na straně Lesů ČR, s. p., neboť tato potřeba fakticky neexistuje. Stěžovatel poukazuje na to, že během posledních tří let vše fungovalo bez větších problémů. Neexistuje žádná kategorizace veřejně přístupné účelové komunikace a tím méně se nedá hovořit o nějaké nutné kvalitě, respektive, že by skutečnost, že někdo ke svému ekonomickému zájmu potřebuje krom stávajících možností i vyšší kvalitu přístupu, je tímto dána nenahraditelná komunikační potřeba na úkor jiných osob. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012, z něhož plyne, že má-li ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba. Zmiňovaný lesní komplex ve vlastnictví Lesů ČR, s. p. přímo sousedí se silnicí č. III/37322, která vede z obce Březinky do obce Hartinkov a na tuto silnici také ústí jedna z lesních cest, takže není ani třeba vůbec mluvit o nutné komunikační potřebě Lesů ČR, s.p. Z judikatury plyne také, že vhodnými alternativami mohou obecně být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností. Podle stěžovatele alternativy prakticky správními orgány posuzovány nebyly. Krajský soud však za pomoci vyhlášky dovodil, že komunikace musí splňovat podmínky podle této vyhlášky, a to odpovídající kvalitám, které požaduje vyhláška u nově budovaných lesních cest. Existující alternativy jsou pak ohledem na vyhlášku č. 433/2001 Sb. ignorovány. S ohledem na to, že Lesy ČR, s. p.

dlouhodobě údajnou pozemní komunikace neužívaly a po dobu řízení zajišťovaly svoji činnost, těžbu a odvoz materiálu po jiných, vlastních cestách, které se tak ukázaly být více než dostatečnou alternativou.

Stěžovatel má za to, že vnuceným omezením dochází k zásahu do jeho vlastnického práva. Pro doplnění uvádí, že s ohledem na skutečnost, že součástí rozhodnutí správního orgánu je mimo jiné rozhodnutí o odstranění pevných překážek a to dodatečně vybudovaných zemních valů a oplocení z drátěného pletiva společně s uměle vybudovaným korytem vodoteče, a současně uložení povinnosti v daném termínu komunikaci zprůjezdnit, správní orgán rozhoduje o něčem, o čemž není oprávněn vůbec rozhodovat, neboť otázky vodního hospodářství jsou plně v kompetenci obcí s rozšířenou působností. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích, *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.* Účelovou komunikací se stává cesta v okamžiku, kdy splní čtyři znaky, které zákon a judikatura pro vznik účelové komunikace stanovují: jedná se o 1) stálou a v terénu patrnou dopravní cestu, která 2) naplňuje účel stanovený v zákoně, přičemž 3) její vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty veřejnosti a zároveň 4) tato cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Jeden z účelů, který zákon vymezuje, je, že cesta slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelovou komunikací tedy může být i polní a lesní cesta (srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., s. 44-46; dále jen „*Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*.“).

Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že usnesením ze dne 26. 5. 2016, č. j. 5 As 140/2014 - 53, předložil pátý senát rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., k rozhodnutí spornou otázku, zda je k existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, nutné, aby byla splněna i podmínka nutné komunikační potřeby, za situace, kdy je zřejmé, že

v minulosti vlastník či jeho právní předchůdci dali souhlas s jejím užíváním. Nejvyšší správní soud v této souvislosti v nyní projednávané věci zvažoval, zda nepřerušit řízení až do rozhodnutí rozšířeného senátu, nicméně pro přerušení řízení důvod neshledal, neboť v nynější věci byly přezkoumávány obě podmínky existence veřejně přístupné účelové komunikace, tedy jak souhlas vlastníka, tak otázka nutné komunikační potřeby.

Věcně se dále Nejvyšší správní soud v prvé řadě zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, všechna judikatura Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 135/2004 – 73 ze dne 18. 10. 2005 či č. j. 4 Azs 27/2004 – 74 ze dne 8. 4. 2004). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

Stěžovatel považuje napadený rozsudek na nepřezkoumatelný, neboť krajský soud pomíjí důvody vytčené v podané žalobě, když se k nim postavil v obecné rovině a bez odůvodnění svých názorů. Nejvyšší správní soud má na rozdíl od stěžovatele za to, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud přehledně rozčlenil žalobu do jednotlivých okruhů námitek, které postupně odůvodnil. Pokud žalobní bod „*nezákonnost a nepřezkoumatelnost pro rozpor se zjištěným skutkovým stavem*“ odůvodnil pouze obecným vyjádřením, přičemž poukázal na to, že vypořádání jednotlivých argumentů je obsahem odůvodnění k žalobním bodům I. a II., Nejvyšší správní soud v tom neshledává pochybení, neboť obsah žaloby a konkretizace žalobních bodů předurčuje i obsah odůvodnění rozsudku. Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54).

První okruh kasačních námitek se týká nezákonnosti napadeného rozhodnutí, pro které měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit. K námitce překročení návrhu vedlejšího účastníka Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto vypořádal jak žalovaný, tak krajský soud. Žalovaný konstatoval, že ze žádosti ze dne 21. 2. 2012 vyplývá, že Lesy ČR, s. p. požádaly o deklaratorní rozhodnutí, zda na parcelách či jejich části parc. č. 3814 a parc. č. 1711/1 v k. ú. Chornice a části pozemku parc. č. 63/5 v katastrálním území Březinky až k pozemkům lesního komplexu (p. p. č. 1686 k. ú. Chornice a dále p. p. č. 108 k. ú. Vrážné) existuje veřejná účelová komunikace. V tomto rozsahu správní orgán vydal prvostupňové rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tyto skutečnosti ověřil ze správního spisu

a také ověřil, že prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o tomto návrhu. Neshledal tudíž v této části vady napadeného rozhodnutí, ani vady napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje se závěry žalovaného a krajského soudu, že správní orgán měl pravomoc ve věci rozhodnout, neboť podle § 11 odst. 2 věty první s. ř. *je-li místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první*. Taktéž přibrání obce Chornice jako účastníka řízení bylo v souladu s § 27 odst. 2 s. ř. dle kterého *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Postavení orgánu veřejné moci nebrání tomu, aby v případě, že jsou splněny podmínky správního řádu, obec vystupovala v pozici účastníka řízení. Obec je subjekt veřejné správy, který může také vstupovat jako adresát působení veřejné správy.

Druhý okruh kasačních námitek se týkal toho, že správní orgán vycházel z posudku vypracovaného na objednávku navrhovatele, nebylo provedeno místní šetření, pro tvrzení o snížení těžby v lesních porostech nebyl doložen žádný doklad a správní orgán vycházel ze situace zcela shodné s důkazním a skutkovým stavem předcházejícím vydání původního rozhodnutí, které jako nedostatečné vyhodnotil soud v předchozím řízení. K tomuto okruhu kasačních námitek Nejvyšší správní soud předně stručně zrekapituluje, k čemu krajský soud zavázal správní orgán v předchozím zrušujícím rozsudku.

Krajský soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2014, č. j. 52 A 44/2013 - 54, dospěl k závěru, že v projednávané věci bylo nutné posoudit dotčenou komunikaci jako lesní cestu a k této skutečnosti bylo nutné přihlédnout i při posouzení nezbytné komunikační potřeby a hlavně při hledání alternativních řešení. Krajský soud zavázal správní orgán názorem, že měl posoudit možnost alternativ i z pohledu zákonných požadavků na lesní cesty podle vyhlášky č. 433/2001 Sb. Krajský soud také dovodil, že v daném případě se jedná o účelovou komunikaci se zvýšenými nároky na způsob jejího užívání, a „*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.)*“. Závěry správního orgánu o možnosti využití alternativní cesty se podle krajského soudu neopíraly o dostatečně zjištěný skutkový stav, když se správní orgány „*nezabývaly tím, zda tuto alternativu lze z pohledu výše zmíněných požadavků na lesní cestu využít či nikoliv a pokud ji využit 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...*“.

Ze správního spisu plyne, že po doručení tohoto rozsudku správní orgán nejprve podal podnět k žalovanému ke změně příslušnosti z důvodu, že na Obecním úřadě Březinky není osoba odborně způsobilá danou věc vyřešit v souladu s požadavkem krajského soudu a jeví se být nezbytné přizvat do řízení znalce z oboru pozemních komunikací, přičemž tuto investici si obec nemůže dovolit. Žalovaný této žádosti nevyhověl. Dále ze správního spisu vyplývá, že správní orgán domluvil schůzku se soudním znalcem, přičemž měl být též domluven další postup v daném řízení (svolání opětovného místního šetření a vydání rozhodnutí ve věci). Na základě žádosti Lesů ČR, s. p. o opatření proti nečinnosti vydal žalovaný dne 4. 9. 2014 rozhodnutí, jímž správnímu

orgánu přikázal vydat ve věci rozhodnutí do 15. 11. 2014. Dále je v správním spise založeno stanovisko autorizovaného inženýra ze dne 29. 10. 2014, doc. Ing. Z., CSc., z něhož plyne, že stanovisko bylo vypracováno mimo jiné i na základě terénního šetření autorizovaného inženýra. Toto stanovisko se obsahově vyjadřuje k posudku Ing. V. ze dne 20. 3. 2013, posuzuje dotčenou komunikaci jako lesní cestu a vyjadřuje se k alternativám vedení trasy tak, že v posudku Ing. V. jsou správně popsány alternativy vedení trasy. Posudek Ing. V. ze dne 20. 3. 2012 byl předložen osobou zúčastněnou na řízení – Lesy ČR, s. p. Z vyjádření stěžovatele ze dne 7. 11. 2014 plyne, že se s obsahem listiny výše uvedeného stanoviska seznámil. V prvostupňovém rozhodnutí poté správní orgán při posuzování existence nezbytné komunikační potřeby vycházel jak ze stanoviska doc. Ing. Z. CSc., tak posudku Ing. V.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ze správního spisu plyne, že správní orgán v souladu s právním názorem krajského soudu doplnil zjišťované skutečnosti o odborné stanovisko, a z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že posuzoval možnost alternativních cest z pohledu zákonných požadavků na lesní cesty podle vyhlášky č. 433/2001 Sb., tak, jak jej zavázal krajský soud. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s posouzením této námitky tak, jak to učinil krajský soud v napadeném rozsudku. Pro správní orgány je závazný právní názor vyslovený soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Krajský soud v předchozím rozsudku nezavázal správní orgán k tomu, aby nutně proběhlo nové místní šetření, ale nedostatečně zjištěný skutkový stav shledal v tom, že se správní orgán nezabýval tím, zda lze alternativní cestu vůbec využít z pohledu požadavků na lesní cestu. Těmto požadavkům krajského soudu správní orgán a poté i žalovaný v napadeném rozhodnutí dostál. Krajský soud v napadeném rozsudku také konstatoval, že posouzení rozsahu těžby Lesů ČR, s. p. není pro určení existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodné, neboť rozsah těžby není v přímé souvislosti s tím, zda Lesy ČR, s. p. tuto komunikaci využívají, zda nikoliv, nadto komunikaci užívá také obec Chornice, popř. jiné fyzické nebo právnické osoby. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud také ztotožňuje. Nadto, tvrzení správního orgánu o snížené těžbě se vztahovalo k argumentu stěžovatele, že i současný stav umožňuje plně obhospodařování pozemků sloužících k plnění funkcí lesa. Pokud však vlastník znemožní pozemní komunikaci dále užívat, dočasné řešení situace jinými prostředky, např. snížením těžby v dané oblasti, neznamená, že nutná komunikační potřeba není dána. Posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace tak nebylo závislé na tom, zda v průběhu doby, kdy vlastník znemožnil užívání posuzované komunikace, došlo ke změně rozsahu těžby nebo ne. Posudek Ing. V. byl vypracován na základě žádosti Lesů ČR, s. p., to však nebránilo jeho použití ve správním řízení, neboť jak konstatoval už žalovaný, v řízení o určení právního vztahu správní orgán vychází z důkazů, které navrhli účastníci řízení, ledaže by tyto nepostačovaly ke zjištění stavu věci (srovnej § 142 odst. 3 ve spojení s § 141 odst. 4 s. ř.). Také krajský soud konstatoval, že jestliže je účastníkem předložená listina označena jako znalecký posudek, avšak nesplňuje náležitosti znaleckého posudku, jedná se o standardní listinný důkaz, to však neznamená, že tuto listinu nelze použít jako podklad rozhodnutí.

K námitce vadné aplikace vyhlášky č. 433/2001 Sb. Nejvyšší správní soud uvádí, že tato vyhláška není ani žalovaným, ani krajským soudem, aplikována způsobem, jakým tvrdí stěžovatel. Žalovaný nedovozuje existenci pozemní komunikace na základě této

vyhlášky. V souladu s tím, k čemu jej zavázal krajský soud, posuzoval, zda existují alternativní cesty podle toho, k jakému účelu slouží dotčená cesta. Účelovou komunikací může být i lesní cesta, v nyní předmětném řízení však nebylo posuzováno, zda dotčená cesta je lesní cestou. Jak konstatoval krajský soud, charakteristika lesní cesty neměla být návodná pro určení účelové komunikace jako takové, ale jen pro posouzení nutné komunikační potřeby, kdy povaha hospodářské činnosti, která v lese probíhá, vyžaduje adekvátní přístupové komunikace. Nejvyšší správní soud v tomto posouzení neshledává účelové přizpůsobení právního předpisu potřebám konkrétního užívání zainteresované osoby, tak jak to tvrdí stěžovatel, ani nemá za to, že by bylo odůvodnění nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud neshledává ani rozpornost nebo neurčitost tvrzení krajského soudu, že aplikaci vyhlášky č. 433/2001 Sb. nevylučuje ani stavebnětechnický charakter účelové komunikace. Tím, že aplikace vyhlášky byla pouze přiměřená, a to konkrétně pro posouzení možných alternativ z hlediska činností probíhajících v lese, ke kterému dotčená cesta vedla, nebylo nutné posuzovat, zda cesta byla samostatnou stavbou, nebo zda se jednalo o pouhé zpracování povrchu pozemku. To ani nebylo předmětem správního řízení. Účelová komunikace nemusí být nutně stavbou podle stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 (judikatura Nejvyššího soudu dostupná na www.nsoud.cz), rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 20/2003 - 64 ze dne 27. 10. 2004).

Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že pro existenci účelové komunikace v lesním porostu není nezbytné, aby pozemek, na němž se nachází, byl určen pro plnění funkcí lesa. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS).

Stěžovatel dále v kasační stížnosti tvrdil, že nebyly dány podmínky existence veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně rozporoval existenci souhlasu a existenci nutné komunikační potřeby.

Souhlas vlastníka s obecným užíváním je znakem dovozeným judikaturou. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace může mít různé formy. Souhlas může dát vlastník i mlčky (konkludentně) [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128]. Nejvyšší správní soud judikoval, že *„konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Pokud komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS). Jestliže však cesta naopak třetími osobami fakticky užívána byla, přičemž okruh uživatelů byl z pohledu vlastníka cesty vcelku neurčitý, pak pasivita vlastníka mohla vést ke vzniku veřejné cesty na jeho pozemku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 - 14). Jak se uvádí v komentáři, *„(k) udělení konkludentního souhlasu postačuje*

pouhá nečinnost. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí". Tedy pokud určitý pozemek začíná užívat jako cestu veřejnost a vlastník nesouhlasí s tímto stavem, pak musí dát nesouhlas najevo aktivně (srov. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. s. 47, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60; ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 - 66; ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128; ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49; ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011 - 141). Souhlas se vznikem účelové komunikace přechází z vlastníka na jeho právního nástupce. Výjimkou z pravidla o přechodu souhlasu je nabytí pozemku v restituci. K tomu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu, na který odkázal i stěžovatel. Ústavní soud dospěl k závěru, že aplikace pravidla o vázanosti právního nástupce zřízením veřejné cesty ze strany předchozího vlastníka by byla v rozporu se smyslem vlastnické restituce. (srov. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, judikatura Ústavního soudu dostupná na www.usoud.cz. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 - 204, v němž konstatoval: „*Podstata závěrů Ústavního soudu totiž nespočívá v tom, že byl majetek v tehdy posuzovaném případě vydán v restituci veřejnoprávní korporací, přestože Ústavní soud tuto okolnost zmínil, ale v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkovi, jemuž byl majetek vydán v restituci, aby proti své vůli a bez jakékoli náhrady snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkovi či jeho právním předchůdcům.*"

Souhlas vlastníka je znakem, u něhož je třeba také zkoumat okruh uživatelů cesty. Jestliže jde o blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 - 42). Za veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí do lesa a umožňující i obhospodařovaní lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. (srov. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. s. 50).

V nyní posuzovaném případě vlastník mohl vědět o obecném užívání, neboť v rámci koupě byl seznámen se stavem pozemku, na němž se dotčená komunikace zřetelně nacházela již před tím, než nabyl jeho vlastnictví a bylo na nabyvateli, aby se zajímal o její právní status. Stěžovatel je vlastníkem pozemku parc. č. 63/5 v k. ú. Březinky od roku 2004, kdy tento pozemek nabyl od Pozemkového fondu ČR (nyní Státního pozemkového úřadu) smlouvou o převodu pozemku podle § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů. Z obsahu smlouvy plyne, že Česká republika nabyla vlastnické právo k převáděnému pozemku na základě potvrzení podle § 6 odst. 2 dekretu č. 12/1945 Sb., že Československý stát – správa státních lesů převzala do vlastnictví nemovitosti v k. ú. Březinky z konfiskovaného lesního majetku Friedrich Prinz v. Thurn u. Taxis. Dále ze smlouvy plyne, že nárok na bezúplatný převod pozemku z vlastnictví státu vznikl v návaznosti na smlouvu o postoupení pohledávky. Nejednalo se tak o nabytí žalobcova vlastnictví v restituci. Nabyvatel od nabytí pozemku v roce 2004 do roku 2012 proti veřejnému užívání komunikace nevyjádřil nesouhlas. Prostá absence souhlasu, tak jak tvrdí stěžovatel, není souhlasem, ale pokud ze všech okolností plyne, že stěžovatel měl vědět, že

na jeho pozemku se nachází cesta užívaná jako veřejně účelová komunikace, a po dobu 8 let se tomu aktivně nebránil, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu a žalovaného, že byl souhlas založen konkludentně. Jak navíc poznamenal krajský soud, tvrzení, že nesouhlas projevil poté, co zjistil skutečný průběh hranic pozemku, považuje za spekulativní, neboť dotčená komunikace prochází pozemkem v jeho hloubi.

Druhou judikatorně dovozenou podmínkou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Podle Ústavního soudu se z hledisek posuzování legitimních omezení základních práv jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, č. j. 7 As 94/2013 - 37).

Nutná komunikační potřeba znamená, že se jedná buď o jediné spojení, nebo spojení nezbytné proto, že není možná alternativní cesta. Znak nutné komunikační potřeby se zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. V rozsudku ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 - 76, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Při hodnocení nutné komunikační potřeby by měl silniční správní úřad zkoumat, zda alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení dotčených nemovitostí (zde rodinný dům), zda je 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.). Po vlastnících dotčené nemovitosti lze požadovat pouze vynaložení přiměřených nákladů na úpravu alternativní přístupové cesty, nikoli vynaložení takových finančních prostředků, které jsou ve zcela zjevném nepoměru k tomu, co by alternativním řešením mělo být ve prospěch vlastnického práva vlastníků sporné cesty (resp. ve prospěch jejich práva na ochranu soukromí a zajištění pohody bydlení) získáno.“* Je tedy zřejmé, že alternativní cesta se zkoumá ve vztahu k povaze zpřístupňovaných nemovitostí. Zkoumá se nejen to, zda tato cesta reálně existuje, ale i to, jaký typ dopravy má alternativní cesta pojmout, a zda je toho schopna, potřeba zhodnotit dopravně technický a stavební stav alternativní cesty atd.

Správní orgán v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že při hledání vhodných alternativ v souvislosti s posouzením nezbytné komunikační potřeby je vždy nutné vycházet z dosavadního způsobu a účelu užívání pozemní komunikace, přičemž jestliže tato byla užívaná jako lesní cesta při splnění požadavků daných uvedenou vyhláškou, tak je nutné k tomu přihlédnout i při hledání zmíněných alternativ a posoudit tyto alternativy i z pohledu zákonných požadavků na lesní cesty dle vyhlášky č. 433/2001 Sb. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že správní orgán se zabýval, zda v předmětném místě existují alternativní komunikace, kterými by bylo možné zajistit dopravní obsluhu lesních pozemků odpovídající parametrům daným vyhláškou č. 433/2001 Sb. Správní orgán vyšel z posudku Ing. V., z něhož vyplynulo, že posuzovanou část cesty, nelze, vzhledem k zvýšeným nárokům na způsob jejího užívání, alternativně nahradit žádnou jinou navrhovanou trasou, aniž by si to vyžadovalo značnou investici v řádech milionů, aby náhradní trasa splňovala vůbec podmínky dané vyhláškou č. 433/2001 Sb. Žalovaný

také konstatoval, že není možné v rámci deklaratorního řízení požadovat, aby se budovaly nové komunikace, které by mohly být posouzeny jako alternativy k předmětné komunikaci.

Krajský soud se k otázce nutné komunikační potřeby vyjádřil pod bodem IV. odůvodnění, kdy uvedl, že charakteristika lesní cesty byla návodná zásadně jen pro posouzení nutné komunikační potřeby, kdy povaha hospodářské činnosti, která v lese obvykle probíhá, vyžaduje adekvátní přístupové komunikace. Reagoval tak na poměrně stručné upozornění stěžovatele v žalobě na judikaturu týkající se nutné komunikační potřeby, a tvrzení, že lesní komplex sousedí se silnicí č. III/37322, a na tuto silnici ústí jedna z lesních cest Lesů ČR, s. p., proto není ani třeba mluvit o nutné komunikační potřebě navrhovatele. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje tím, že Lesy ČR, s. p. dlouhodobě svoji činnost zajišťoval po jiných, vlastních cestách, která se ukázaly býti dostatečnou alternativou. Stěžovatel rozporuje tvrzení krajského soudu, že díky charakteristice účelové komunikace jako lesní cesty mohly správní orgány citlivěji posoudit existenci alternativních dopravních cest v dané lokalitě, když stěžovatel má za to, že alternativy správními orgány posuzovány nebyly. S tímto tvrzením stěžovatele se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak bylo výše rekapitulováno ze správního spisu, z odůvodnění jak rozhodnutí správního orgánu, tak rozhodnutí žalovaného plyne, že se existencí alternativních cest zabývali, přičemž vycházeli z posudků založených ve správním spise. Ze stanoviska doc. Ing. Z., CSc. vyplývá: „*Stávající lesní cesta (kromě úseku přes výše uvedený pozemek) je jednoznačně a podle mého názoru správně popsána v posudku Ing. P. V. (viz výše). V tomto posudku jsou rovněž jednoznačně a podle mého názoru správně popsány alternativy vedení trasy, resp. alternativy napojení jmenované lesní cesty. Přirozeně se jako další alternativa trasy nabízí vedení po druhém, pravém břehu potoka. Tato alternativa trasy by předpokládala získání vlastnických práv k pozemku ve vlastnictví města Chornice, zřejmě proto s ní Ing. V. podle mého názoru správně neuvažoval.*“ Z posudku Ing. V. plyne, že posuzoval možné přístupové cesty k odvoznímu a nakládacímu místu, které využívá Lesy ČR, s. p. Ing. V. v posudku vycházel „*ze skutečnosti, že v řešeném komplexu lesa není jiné vhodné místo pro zřízení OM, lesní komplex je za strany od silnice oddělen nelesními pozemky cizích vlastníků, možnost vybudování nakládacího manipulačního i odvozního místa v obci Březinky není možné z důvodu majetkových poměrů k pozemkům na okraji obce i z důvodu umístění v zastavěném území obce. Zřízení (OM) u silnice č. II./3722 (u obce Hartinkov) není možné z důvodu konfigurace terénu (hluboké údolí).*“ Posudek tedy pracoval i se skutečností, na kterou upozorňoval stěžovatel, a to že lesní komplex sousedí se silnicí č. III/37322. Z alternativ A až D, které posuzoval, přičemž varianta A je současná příjezdní cesta, která vede v úseku cca 110 m po pozemku stěžovatele, vyplývá, že varianta B se zabývala právě připojením od silnice č. III/37322 na konci obce Hartinkov. Varianta D se zabývala připojením po cestě na pozemku č. 302/2 v k. ú. Březiny. Z prvostupňového rozhodnutí dále plyne, že komunikace vedoucí po parcele p. č. 108 v k. ú Vysoká u Jevíčka byla v rámci místního šetření projeta terénním vozem, aby bylo možné posoudit její vhodnost k obhospodařování lesních pozemků. Ve správním řízení tak byly posouzeny i alternativy, kterých se domáhal sám stěžovatel, když v správním řízení tvrdil, že Lesy ČR, s. p. mají možnost dosáhnout své cíle využitím komunikací v prostoru p. č. 108 v k. ú. Vysoká u Jevíčka, nebo po vlastním p. č. 302/2 v k. ú. Březinky. Není tedy pravdou, že by alternativy posuzovány nebyly, proto také Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit

námitce stěžovatele, který rozporoval tvrzení krajského soudu týkající se posuzování alternativ.

Pokud stěžovatel poukazuje na to, že po dobu řízení byly Lesy ČR, s. p. schopny zajišťovat svou činnost jinými způsoby, a proto se ukázaly být alternativy dostatečnými, s tímto nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Pokud vlastník znemožní překážkami užívat komunikaci a ta se proto po delší dobu neužívá, neplyne z toho automaticky, že nutná komunikační potřeba není dána. To, že je přístup provizorně řešen jinými způsoby, (v případě Lesů ČR, s. p. např. právě dočasným přesunem aktivit do jiných oblastí) neznamená, že alternativní cesty jsou schopny naplnit nutnou komunikační potřebu na trvalou dobu (srov. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. s. 69).

K námitce, že součástí rozhodnutí správního orgánu je mimo jiné rozhodováno o odstranění pevných překážek a to dodatečně vybudovaných zemních valů a oplocení z drátěného pletiva společně s uměle vybudovaným korytem vodoteče, a správní orgán tak rozhoduje o něčem, o čemž není oprávněn vůbec rozhodovat, neboť otázky vodního hospodářství jsou plně v kompetenci obcí s rozšířenou působností, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel tuto námitku v žalobě neuplatnil. V žalobě tvrdil pouze to, že Obec Březinky vydala rozhodnutí, ke kterému neměla pravomoc, neboť rozhodovala o existenci účelových komunikací ve správním obvodu jiných obcí. Ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. není přípustná námitka, kterou stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, ač tak učinit mohl.

V. Závěr a náklady řízení

Na základě všech uvedených důvodů po prostudování obsahu spisu a přezkoumání napadeného rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v dané věci nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížnosti. Kasační stížnost tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení soudem uloženy žádné povinnosti nebyly, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2016

JUDr. Petr Průcha

pokračování

předseda

senátu