ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelky: **obec Březnice**, se sídlem Březnice 485, zast. Mgr. Markem Davidem, advokátem se sídlem Lešetín IV 777, Zlín, proti odpůrci: **Magistrát města Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Lesy České republiky, s.p.**, se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, **II) ZAKO TURČÍN, spol. s r. o.**, se sídlem Březnice 363, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 12. 1. 2018, čj. MMZL 000806/2018, sp. zn. MMZL-odd.DSŘ-110255/2017/Hap - stanovení místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci na parc. č. 2323 k. ú. Březnice u Zlína, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2018, čj. 67 A 1/2018-72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

[1] Jádrem tohoto sporu je regulace místního provozu na pozemní komunikaci vedoucí přes lesní pozemky v katastrálním území obce Březnice u Zlína.

[2] Odpůrce vydal dne 12. 1. 2018 opatření obecné povahy ve věci stanovení místní úpravy provozu na účelové komunikaci, spočívající v umístění svislého dopravního značení „č. B 11 – Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s dodatkovou tabulkou „č. E 13- Text nebo symbol“ s textem „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHU“, a to na každém

z obou vjezdů na pozemní komunikaci na parcele č. 2323 v k. ú. Březnice u Zlína (dále jen „OOP“).

[3] Dne 2. 2. 2018 podala navrhovatelka ke krajskému soudu návrh na zrušení OOP. Umístěním zákazového dopravního značení na komunikaci byla zvýšena hustota provozu v obci Březnice, neboť řidiči ze sousedních obcí nyní pro průjezd do Zlína a zpět využívají především komunikaci vedoucí přes obec Březnice. Navrhovatelka argumentovala rozporem OOP s § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Veřejný přístup na účelovou komunikaci lze dle tohoto ustanovení omezit pouze tehdy, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů jejího vlastníka. Krajský soud návrh zamítl.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dle názoru stěžovatelky krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se vztahu zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), a zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka tvrdí, že mezi těmito zákony neexistuje vztah speciality (jak dovodil krajský soud) vždy a za všech okolností, ale je nezbytné tuto otázku hodnotit individuálně s ohledem na specifické okolnosti každého jednotlivého případu. K tomu dodává, že vzhledem k nesprávnému posouzení této klíčové právní otázky krajský soud pochybil i v posouzení proporcionality napadeného OOP.

[5] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Stejně tak se k ní nevyjádřily ani osoby zúčastněné na řízení.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Přezkum opatření obecné povahy spočívá v pěti krocích (srov. k tomu rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS):

a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);
c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

[8] V projednávané věci nejsou zpochybněny skutečnosti zjišťované v prvních třech krocích zmíněného algoritmu. Proto se NSS dále mohl věnovat posledním dvěma krokům zmíněného algoritmu, tj. konkrétně otázce speciality lesního zákona vůči zákonu o pozemních komunikacích, a na to navazující posouzení proporcionality napadeného OOP.

[9] Krajský soud považoval § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona za normu speciální vůči úpravě obsažené v zákoně o pozemních komunikacích, neboť § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona zvláštním způsobem upravuje veřejný přístup na účelovou komunikaci, která se nachází na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Stěžovatelka s tímto názorem nesouhlasí.

[10] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 152/2011 Sb., je účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. *Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy[21)] tím není dotčena*.

[11] Podle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona v lesích je zakázáno *jezdit a stát s motorovými vozidly*.

[12] Jak správně uvádí krajský soud, lesem se podle § 2 písm. a) lesního zákona rozumí lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Pozemkem určeným k plnění funkcí lesa je dle § 3 odst. 1 lesního zákona mj. zpevněná i nezpevněná lesní cesta. Zákaz podle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona se tedy vztahuje též na **zpevněné** lesní cesty, neboť i ty jsou ve smyslu právě uvedených ustanovení „lesem“. Z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích plyne, že zpevněné i nezpevněné lesní cesty jsou účelovými komunikacemi, neboť se jedná o pozemní komunikace, které slouží k obhospodařování lesních pozemků.

[13] Stěžovatelka se snaží dovodit neaplikovatelnost § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona, v tom se opírá o rozsudek NS ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. 33 Odo 449/2005. NS zde uvedl mj. následující:

> „Žalobci především tvrdí, že lesní zákon je ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích předpisem speciálním a že s ohledem na to, že jejich pozemek, přes který vede část sporné cesty, má charakter pozemku určeného k plnění funkcí lesa, měly soudy danou věc posoudit podle tohoto speciálního zákona. Tento názor ovšem není správný. Zákon o pozemních komunikacích se podle předmětu úpravy, jak je vymezen v § 1, vztahuje na veškeré pozemní komunikace, které naplňují znaky uvedené v dalších ustanoveních tohoto zákona, a neobsahuje žádné ustanovení, které by z této úpravy některé komunikace vylučovalo. Lesní zákon pak vůbec neupravuje problematiku provozu na komunikacích, které se nacházejí na lesních pozemcích. Je tedy zřejmé, že oba tyto předpisy obstojí vedle sebe. To ostatně potvrzuje jak znění § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který výslovně řadí mezi účelové komunikace komunikaci sloužící k obhospodařování lesních pozemků, tak i znění § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, podle něhož mohou být mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa zařazeny i zpevněné lesní cesty. Pokud tedy zpevněná lesní cesta na pozemku určeném k plnění funkcí lesa vykazuje současně znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podléhá stejně jako ostatní účelové komunikace režimu tohoto zákona, včetně § 19 odst. 1 upravujícího tzv. obecné užívání pozemních komunikací“ (zvýraznění doplnil NSS).

[14] Dle názoru NSS však není možné závěry NS aplikovat na tento případ takovým způsobem, jak to činí stěžovatelka ve své kasační stížnosti. NSS předně zdůrazňuje, že pokud dle rozsudku NS oba zmíněné předpisy „*obstojí vedle sebe*“ jako celky, neznamená to automaticky, že žádná z norem některého z obou zákonů nemůže být ve vztahu speciality k normě druhého předpisu. Zásada, dle níž má přednost úprava zvláštní před úpravou

obecnou (*lex specialis derogat legi generali*), se týká vztahu jednotlivých norem, nikoliv zákona jako celku.

[15] Vztah speciality lesního zákona vůči zákonu o pozemních komunikacích byl již dříve předmětem výkladových sporů. To vedlo zákonodárce k novelizaci zákona o pozemních komunikacích, a to zákonem č. 152/2011 Sb., s účinností od 1. 7. 2011. Uvedený zákon mimo jiné doplnil ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o tuto větu: *Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy[21)] tím není dotčena.* Poznámka č. 21) vyjmenovává příkladmo tyto zvláštní právní předpisy: *21) Například § 20 odst. 1 písm. j) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), § 16 odst. 1 písm. d) a f), § 26 odst. 1 písm. c), § 26 odst. 3 písm. c), § 29 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*. Záměr zákonodárce, jak plyne z právě citované poznámky pod čarou č. 21, je tedy jasný: zákony chránící životní prostředí, včetně prostředí lesa, mohou obsahovat řadu zvláštních norem ohledně přístupu na účelové komunikace oproti normám zákona o pozemních komunikacích. Stejný záměr vytkla vláda jako předkladatel návrhu zákona též v důvodové zprávě (Důvodová zpráva ze dne 29. 9. 2010 k zákonu o změně zákona o pozemních komunikacích, tisk č. 135/0):

> „Doplnění výslovné úpravy vztahu zákona o pozemních komunikacích k zákonu o lesích a zákonu o ochraně přírody a krajiny do § 7 odst. 1 zákona (úprava veřejně přístupných účelových komunikací), kdy v některých případech je zpochybňována aplikace ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona (obecný zákaz jezdit a stát s motorovými vozidly v lesích) ve vztahu k úpravě obecného užívání účelových komunikací podle zákona o pozemních komunikacích. Výsledkem je nejednotný postup při posuzování přestupků a správních deliktů různými správními úřady a s tím spojená četnost těchto přestupků s vědomím jejich beztrestnosti (např. provozovatelé čtyřkolek). Navrhované zpřesnění znění zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích napomůže k respektování platné právní úpravy lesního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k úpravě zákona č. 13/1997 Sb.“

[16] Rovněž právní doktrína má za to, že touto úpravou, která chronologicky následovala několik let po zmíněném rozsudku NS, byly spory o vztah lesního zákona a zákona o pozemních komunikacích definitivně vyřešeny (viz komentář k § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona - Drobník, J. – Dvořák, P. *Lesní zákon: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2010).

[17] NSS tedy uzavírá, že § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona je zvláštní normou oproti normě obsažené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. NSS se proto neztotožňuje ani s názorem stěžovatelky, že v daném případě je s ohledem na zvláštní okolnosti nynějšího případu namístě uvažovat o výjimce z tohoto vztahu speciality. Pouhý fakt, že účelová komunikace je v relativně dobrém stavu a „svádí“ tím řidiče k užívání, byť v rozporu se zákonem, nemá žádný dopad na právě podané úvahy. Vztah speciality zvláštní a obecné úpravy platí pro všechny případy spadající pod danou skutkovou podstatu bez rozdílu. Jinak řečeno nelze dospět k závěru, že „někdy“ zvláštní norma vlastně není zvláštní normou.

[18] V rámci pátého bodu algoritmu pro přezkum OOP má dojít k jeho posouzení z hlediska proporcionality. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud namítané skutečnosti týkající se proporcionality napadeného OOP „*zcela odmítl s odůvodněním, že zákaz vjezdu do lesů je dán přímo zákonem*“. To však není pravda, neboť i nezbytností a přiměřeností OOP se

pokračování

krajský soud důkladně zabýval (srov. body 58. – 66. rozsudku). NSS k tomu poznamenává, že v nynějším případě skutečně zákaz vjezdu motorových vozidel plyne ze zákona (viz shora), proto v tomto ohledu již byla argumentace krajského soudu nad rámec nezbytně nutného.

[19] Z výše uvedených důvodů není stížnost důvodná. NSS proto kasační stížnost zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS, tak, že náhrada nákladů řízení nebude přiznána ani jedné ze stran. Stěžovatelka neměla ve sporu úspěch, a to ani zčásti, tedy jí v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. nebyla přiznána náhrada nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, nicméně žádné náklady mu v nynějším řízení nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení se právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. srpna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu