

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ing. D. K.,** zastoupen JUDr. Petrem Zajícem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Kadlčákova 1507, Frýdlant nad Ostravicí, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2018, č. j. 18 A 25/2017 - 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2018, č. j. 18 A 25/2017 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 23. 5. 2013, zn. MUFO 9183/2012/221.2, uložil žalobci pokutu ve výši 500 Kč podle § 54 odst. 2 písm. c) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí, za provedení činnosti zakázané v lese podle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona, konkrétně za jízdu a stání motorovým vozidlem Subaru Forester, RZ: X, dne 13. 5. 2012 ve 14:40 na lesní cestě, tedy na pozemku určeném k plnění funkce lesa, parc. č. X v k. ú. S. H. 1.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 7. 2013, č. j. MSK 83612/2013, zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. Žalobce v odvolání zpochybňoval, že se jednalo o lesní cestu s omezeným vjezdem, a poukázal na to, že je tato cesta jedinou možnou příjezdovou cestou k jeho nemovitosti, kde má trvalý pobyt. Žalovaný ovšem ve svém rozhodnutí zdůraznil protiprávnost žalobcova jednání s tím, že si žalobce mohl od vlastníka lesa kdykoliv obstarat povolení ke vjezdu na zmíněnou cestu. Při posouzení, zda

je předmětná cesta pozemkem určeným k plnění funkce lesa, žalovaný vycházel z údajů uvedených v katastru nemovitostí, ve kterém byla takto označena.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 20. 2. 2017, č. j. 22 A 112/2013 - 45, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud na základě judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že žalovaný nemůže při úvaze o tom, zda je konkrétní pozemek pozemkem určeným k plnění funkce lesa, vycházet pouze z formálního údaje zaznamenaného v katastru nemovitostí, ale musí zvážit, zda tyto formální údaje odpovídají skutečnému stavu.

[4] Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 26. 6. 2017, č. j. MSK 47450/2017, znovu rozhodl o odvolání žalobce tak, že ho zamítl a uvedené rozhodnutí potvrdil, pouze změnil výrok rozhodnutí tak, aby bylo přímo v něm uvedeno, jaké protiprávní činnosti se měl žalobce dopustit. Žalovaný zejména poukázal na to, že existenci cesty určené k plnění funkce lesa oznamuje dopravní značka zákaz vjezdu motorových vozidel. To, že se jedná o lesní cestu vymezenou jako pozemek určený k plnění funkce lesa, prokazuje také záznam v katastru nemovitostí a dále skutečnost, že tato cesta vede do hor a je již od počátku lemovaná lesními porosty. Zákaz vjezdu motorovým vozidlem do lesa stanoví přímo lesní zákon, a bylo tak na místě, aby si žalobce pro účely přístupu ke své nemovitosti obstaral výjimku povolující vjezd, kterou poskytují Lesy ČR.

II.

[5] Krajský soud napadeným rozsudkem ze dne 10. 1. 2018, č. j. 18 A 25/2017 - 43, rozhodnutí žalovaného opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle jeho názoru ani v druhém rozhodnutí žalovaný *„neprovedl jediný důkaz, jímž mělo být především ohledání na místě samém či alespoň učinění dotazu na vlastníka předmětného pozemku, jímž je státní podnik Lesy České republiky, Lesní závod Ostravice.“* Žalovaný se podle jeho názoru toliko omezil na konstatování, že o charakteru lesní cesty neměli pochybnosti ani zasahující policisté a že jemu samotnému je z úřední činnosti známo, že jde o cestu do hor, lemovanou lesními porosty. Ač je tedy napadené rozhodnutí žalovaného podrobně a obsáhle odůvodněno, opět neodpovídá na otázku, z jakých důvodů je předmětná cesta pozemkem určeným k plnění funkce lesa.

III.

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. a) a d) s. ř. s., v níž zdůraznil, že pokládá napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost.

[7] Stěžovatel poukázal na to, že se právní posouzení věci krajským soudem nachází v jediném odstavci rozsudku, že z něj není pochopitelné, jaké další kroky by měl učinit po vrácení věci a proč nejsou dostatečné ty kroky, které učinil. Stěžovatel při svém novém rozhodování shledal podklady ve spise dostatečnými a nerozumí tomu, co by mělo na zjištěném stavu změnit ohledání cesty na místě či sdělení vlastníka cesty. Bylo nepochybně zjištěno, že žalobce po dané cestě jel, že je tato cesta evidovaná jako pozemek určený k plnění funkcí lesa, přičemž vede do hor a je lemována lesním porostem, tato cesta byla

označena dopravní značkou stanovící zákaz vjezdu motorovým vozidlům tak, jak předpokládá zákon, a žalobci muselo být zřejmé, že po této cestě bez příslušného povolení motorovým vozidlem jezdit nesmí. Zároveň je běžnou praxí, že si vlastníci nemovitostí napojených na lesní cestu obstarávají výjimku k vjezdu na lesní cestu od vlastníka pozemků, což je určitým následkem svobodné volby bydliště. Žalobcova obhajoba je proto zcela účelová a je zřejmé, že si žalobce tuto výjimku obstarat nechce. Stěžovatel se ve svém druhém rozhodnutí podrobně vypořádal se všemi vytknutými otázkami, nevycházel již pouze z evidenčního charakteru cesty dle katastru nemovitostí a své rozhodnutí dostatečně odůvodnil.

[8] Stěžovatel rovněž podotkl, že krajský soud na věc nazíral z pohledu rozhodování v pochybnostech o dané cestě, avšak v projednávané věci se nejedná o „řízení v pochybnostech“ coby samostatné správní řízení.

IV.

[9] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[12] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, v němž vyložil, že „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, pak vyslovil názor, že „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4

As 5/2003 - 52, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS) je jinak společný závěr, že *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“*.

[13] Napadený rozsudek je na samé hraně výše uvedených kritérií přezkoumatelnosti, ačkoliv Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že právní posouzení věci krajským soudem obsažené pouze v odst. 8 napadeného rozsudku je stručné a ne příliš přehledné. Zároveň však Nejvyšší správní soud neshledal, že by z něj nešlo seznat, jak bylo rozhodnuto či že by v něm zcela absentovaly právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo by nebyly jednoznačné důvody ve vztahu k výroku rozsudku. Z odst. 8 napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud nepokládá kroky učiněné stěžovatelem za dostatečné, neboť stěžovatel stále podle jeho názoru dostatečně nevysvětlil, z jakých důvodů je předmětná cesta pozemkem určeným k plnění funkce lesa, a že rozhodnutí stěžovatele zrušil, aby stěžovatel učinil ohledání na místě samém či dotaz na vlastníka předmětného pozemku. Zároveň z uvedeného právního posouzení vyplývá, proč k takovému závěru krajský soud dospěl, když poznamenal, že je stěžovatelovo rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a jasně naznačil, že za nedostatečně odůvodněnou pokládá otázku charakteru dané cesty, a jak by měl stěžovatel dále postupovat. Podle Nejvyššího správního soudu je proto námitka nepřezkoumatelnosti nedůvodná.

[14] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení kasační stížnosti pohledem § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] Krajský soud prvním rozsudkem v této věci ze dne 20. 2. 2017, č. j. 22 A 112/2013 - 45, stěžovatelovo předchozí rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl: *„Jediným argumentem pro závěr, že předmětný pozemek je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, který lze z rozhodnutí správních orgánů vysledovat, tedy je, že tento způsob ochrany je u předmětného pozemku zapsán v katastru nemovitostí.“* Krajský soud dále poznamenal, že z judikatury správních soudů, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008 - 44, publ. pod č. 2032/2010 Sb. NSS, vyplývá, že *„při úvaze, zda konkrétní pozemek je či není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nemůže správní orgán vycházet pouze z formálního údaje zaznamenaného v katastru nemovitostí, naopak se musí zabývat faktickou povahu předmětného pozemku, zejm., zda takový pozemek skutečně k rozhodnému datu s lesem souvisel či sloužil*

lesnímu hospodářství“. Závěrem krajský soud podotkl, že „*[p]o materiální stránce se správní orgány faktickou povahou předmětné cesty nijak v napadených rozhodnutích nezabývaly – vycházely (podle obsahu rozhodnutí) jen z údajů katastru nemovitostí*“, a z tohoto důvodu stěžovatelovo rozhodnutí zrušil.

[16] Zjednodušeně řečeno, krajský soud upozornil stěžovatele, že nemůže závěr o tom, že je předmětná cesta pozemkem určeným k plnění funkce lesa, založit pouze na formálním kritériu, tedy na evidenci v katastru nemovitostí, ale musí vzít v úvahu i kritéria materiální.

[17] Takový postup odpovídal tehdejší i pozdější judikatuře zdejšího soudu. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, z něhož vycházel krajský soud, vychází i současná judikatura zdejšího soudu, např. rozsudek ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 246/2016 - 46, který uvádí: „*Relevantní pochybnosti vznikají typicky tehdy, kdy se charakter pozemku fakticky jeví určitým způsobem, v příslušných evidencích je však veden odlišně. V těchto situacích nemůže být určující formální evidence, protože lesní zákon vymezuje pozemky určené k plnění funkcí lesa materiálně (viz § 3). Je proto třeba zjistit, jaká je jejich skutečná povaha.*“ Tento názor je vyjádřen i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016 - 61, publ. pod č. 3663/2018 Sb. NSS, ve kterém zdejší soud uvedl: „*Na výše uvedeném nic nemění ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, čj. 5 As 94/2008 - 44, č. 2032/2010 Sb. NSS. Ani tam vyslovený závěr, že orgán ochrany lesa nemůže při rozhodování podle § 3 odst. 3 lesního zákona vycházet jen z administrativního stavu (konkrétně z evidence v katastru nemovitostí), neznamená a priori právní bezvýznamnost dosavadního zařazení předmětných pozemků do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa. Nejvyšší správní soud v tehdejším rozsudku pouze konstatoval, že* ***je třeba se zabývat i otázkou, zda evidovaný stav kdy odpovídal skutečnosti nebo zda se jednalo o evidenci chybnou.***“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud)

[18] Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatel ve svém druhém rozhodnutí těmto požadavkům dostál. K argumentu o povaze lesní cesty spočívajícím na evidenci v katastru nemovitostí, tedy k argumentu formální povahy, totiž v novém rozhodnutí připojil ještě další dva důvody materiální povahy, a to jednak že se jedná o lesní cestu vedoucí do hor, již od počátku lemovanou lesním porostem, a dále že je tato cesta vyznačena dopravní značkou stanovící zákaz vjezdu motorovým vozidlům. Z těchto poznatků lze i bez ohledání na místě či jiných úkonů s jistotou dospět k závěru, že se vskutku jedná o pozemek určený k plnění funkce lesa. Stěžovatel tedy jasně prokázal, že se nejedná o chybnou evidenci v katastru nemovitostí, nýbrž že formálně i materiálně jde o lesní cestu a o povaze pozemku nejsou žádné důvodné pochybnosti. Jeho rozhodnutí je v tomto směru přezkoumatelné. Pro právní posouzení věci tedy není nutné provádět další kroky doporučené krajským soudem v napadeném rozsudku.

[19] Z rozhodnutí žalovaného je navíc zřejmé, že o povaze této lesní cesty nemohl mít a neměl pochybnost ani sám žalobce: na její povahu byl při každém vjezdu automobilem jasně upozorněn nejen lesním porostem kolem cesty, ale zejména zákazovou značkou, kterou měl respektovat, když neměl příslušné povolení. Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje s názorem stěžovatele, že je namístě, aby si žalobce pro účely přístupu ke své nemovitosti zajistil potřebné povolení k vjezdu od vlastníka pozemku. Tento postup je

využíván běžně a vyvažuje tak oba protichůdné právní zájmy, které zde existují – právo vlastnit a užívat majetek i právo chránit životní prostředí a přírodní bohatství.

[20] Nejvyšší správní soud pouze závěrem upozorňuje na chybnou úvahu stěžovatele, že krajský soud na věc nazíral z pohledu rozhodování v pochybnostech o dané lesní cestě. V celém napadeném rozsudku krajského soudu se slovo „pochybnost“ objevuje pouze v kontextu pochybností o charakteru lesní cesty, čímž krajský soud pouze vyjadřoval svůj názor o nedostatečně prokázaném skutkovém stavu, nikoli o nezbytnosti zahájit „řízení v pochybnostech“ podle § 3 odst. 3 lesního zákona. Rovněž z obsahu rozsudku je zřejmé, že krajský soud věc posuzoval z pohledu přezkoumání rozhodnutí o správním deliktu, nikoliv tak, jak se mylně domnívá stěžovatel.

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. března 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu