



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **B. Š.,**
bytem X,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 11, Praha,

za účasti
osoby zúčastněné na řízení: **JUDr. F. S.,**
bytem X,
zastoupen advokátem JUDr. Jiřím Nykodýmem,
se sídlem 17. listopadu 230, Říčany,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2019, č. j. 120182/2019/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2019, č. j. 120182/2019/KUSK-DOP/Svo, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku ve výši 4 000 Kč.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad v Kutné Hoře (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 31. 7. 2019, č. j. MKH/075988/2019, zamítl žalobcovu žádost o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace a o odstranění nepovolené pevné překážky (závory) na pozemku p. č. XA v katastrálním území Č.
2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dál jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobcovu odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že městský úřad se

v prvostupňovém rozhodnutí zabýval otázkou, zda lesní pozemek k plnění funkcí lesa naplňuje všechny zákonem a judikaturou stanovené znaky veřejně přístupné účelové komunikace. V řízení se neprokázalo, že by cesta byla využívána v režimu obecného užívání, tedy neomezeným okruhem uživatelů. Žalobce ani žádný jiný účastník neprokázal, že by cestu užívala veřejnost, ani to, že by v minulosti sloužila jako veřejně přístupná účelová komunikace. Cesta vznikla za účelem obsluhy lesních pozemků a pro obhospodařování lesa a takto je po celou dobu využívána. Neprokázalo se, že by veřejnost měla zájem na jejím užívání, nepotvrdila to ani obec Čestín, která hájí veřejné zájmy na svém katastrálním území. Žalovaný se ztotožnil se žalobcem, že městský úřad se v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal s návrhy na výslech svědků. Podle žalovaného je z výčtu navržených svědků zřejmé, že se jedná o osoby v příbuzenském vztahu se žalobcem nebo osoby, které se žalobcem pojí zaměstnanecký vztah, příp. smluvní vztah. Nelze tedy přisvědčit, že by provedení výslechu svědků mělo odpovídající váhu a mohlo by sporné skutečnosti objasnit.

3. Žalobce 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 napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Obsah žaloby

4. Žalobce má za to, že žalovaný nedostatečně a nesprávně zjistil skutkový stav věci, neboť neprovedl navržené důkazy, a na daný případ aplikoval nesprávné právní předpisy, přičemž dospěl k chybným právním závěrům.
5. Žalobce uvedl, že je vlastníkem pozemků p. č. XB, XC a XD o celkové výměře přesahující 143 hektarů v katastrálním území M. S. u Z. a pro hospodaření na těchto lesních pozemcích využíval od 90. let hlavní oficiální skládku dřeva umístěnou v LHC (*lesním hospodářském celku*) Š. – Z. Dřevní hmota byla z této skládky po celou dobu jejího užívání odvážena vždy po pozemku p. č. XA ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení a dále přes pozemky p. č. XE, XF, XG a XH až k pozemku p. č. XI, vše v katastrálním území Č. Podle žalobce není jiná možnost odvozu dřevní hmoty ze skládky prostřednictvím kamionů než přes pozemek ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Žalobce dodává, že pozemek p. č. XA byl užíván i jeho právními předchůdci a že v užívání pozemku pokračoval poté, co jej právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení získal v restituci, proti čemuž nikdo neprotestoval. Žalobce má za to, že cesta přes pozemek p. č. XA je veřejně přístupnou účelovou komunikací. V listopadu 2018 však byla na tuto cestu umístěna závora, načež žalobce od osoby zúčastněné na řízení zjistil, že mu přístup přes pozemek nebude umožněn. Žalobce proto podal žádost o vydání rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace a o uložení povinnosti odstranit pevnou překážku.
6. Žalobce napadá pouze posouzení otázky souhlasu s užíváním cesty veřejností. Původní vlastník cesty, J. H., ani nynější vlastník nikdy žalobci nebránili v užívání cesty ani její správy pro účely hospodaření na jeho pozemcích. Tím, že byli pasivní, souhlasili s užíváním cesty veřejností, tj. kýmkoliv, což potvrzuje judikatura. Z judikatury správních soudů plyne i to, že se u veřejně přístupné účelové komunikace nevyžaduje, aby byla užívána širokým okruhem uživatelů či že by obec na jejím užívání musela mít veřejný zájem.
7. Žalobce k prokázání skutečnosti, že lesní cesta je užívána veřejností, navrhl provedení důkazu výslechem svědků. Městský úřad odmítl výslechy provést zcela bez vysvětlení a žalovaný jen s odkazem na poměr navržených svědků k žalobci, čímž zatížili řízení vadou. Žalovaný vykládal pojem veřejnosti zcela svévolně a extenzivně. Z povahy obhospodařování lesa vyplývá, že lesní cestu využívá široký okruh osob naplňující pojem veřejnosti. Kromě nich tuto cestu využívají také další osoby jako turisté, houbaři apod., což dokládají fotografie pořízené fotopastí dne 5. 6. 2016.
8. Správní orgány dále nesprávně vyhodnotily význam oplocení obory na hranici s pozemkem p. č. XJ ve vlastnictví žalobce. V místě, kde se žalobcovy pozemky napojují na cestu, se nachází

brána o šíři 8 m, proti níž osoba zúčastněná na řízení v řízení o vydání územního rozhodnutí nic nenamítala. Z této skutečnosti lze dovodit konkludentní souhlas osoby zúčastněné na řízení s obecným užíváním lesní cesty.

- Podle žalobce se žalovaný vůbec nezabýval jeho odvolací námitkou, že existence účelové komunikace v uzavřeném prostoru nemůže změnit charakter účelové komunikace před tímto prostorem, tj. cesty na pozemku osoby zúčastněné na řízení. Opomněl tedy, že úseky jedné pozemní komunikace mohou mít různý právní režim.

Vyjádření žalovaného

- Žalovaný ve stručném vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Žalobce podle něj neprokázal, že cesta je obecně užívána nejen chodci, ale i všemi silničními vozidly, která neprovádí obhospodařování lesa. Obecnému užívání silničními vozidly brání zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 20 odst. 4 lesního zákona může vlastník lesa udělit veřejně výjimku, což však neučinil. Skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení strpěla užívání cesty k hospodářské činnosti, neznamená, že souhlasila s jejím obecným užíváním.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

- Osoba zúčastněná na řízení sdělila, že žalobce přerušil cestu tím, že vybudoval oplocení obory. Osoba zúčastněná na řízení umístila překážku na cestu až po tomto kroku žalobce. Dále odmítla, že žalobci svědčí nutná komunikační potřeba, neboť jeho pozemky jsou přístupné z opačné strany ve směru od Malé Skalice. Nutnost úpravy této příjezdové cesty pro průjezd lesní techniky není důvodem pro omezení vlastnického práva jiného vlastníka. Lesní cesta byla nabyta v restituci, proto nynějšího vlastníka neváže souhlas předchozího vlastníka s užíváním lesní cesty. Znalecký posudek předložený žalobcem při místním šetření dne 21. 5. 2019 se zabýval dopravou dřeva jen návěsovou soupravou s délkou 21 m, což není jediná možnost. Žalobce si měl s ohledem na možnosti svého pozemku zvolit vhodnější místo pro manipulaci s dřevem. Osoba zúčastněná na řízení uzavřela, že cesta by se mohla stát součástí veřejné dopravní infrastruktury na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu.

Replika žalobce

- Žalobce uvedl, že k vytvoření obory a jejího oplocení přistoupil, jelikož osoba zúčastněná na řízení na jeho pozemcích vykonávala honitbu protiprávním způsobem. Žalobce setrval na svém procesním stanovisku. Dodal, že cestu v restituci nezískala osoba zúčastněná na řízení, ale J. H. na počátku 90. let, od nějž pozemky zdělila. Přitom pan H. s užíváním pozemku souhlasil, byť jen konkludentně. Osoba zúčastněná na řízení se stala vlastníkem pozemku v průběhu roku 2013 a svůj nesouhlas dala najevo až instalací závory na cestu v roce 2018. Žalobce zopakoval, že odvoz dřevní hmoty jinou cestou vůbec nelze provést. Průjezd techniky přes Malou Skalici není možný kvůli dopravnímu značení (zákaz vjezdu všem motorovým vozidlům). Skutečnost, že lesní cesty kvůli sklonu a jejich šíři neumožňují, byť i jen sezonní odvoz dřeva, musí být osobě zúčastněné na řízení známa jak z místního šetření v roce 2015, tak z žalobcem předloženého znaleckého posudku.
- Žalobce odmítl názor žalovaného, že v lese za žádných okolností nemůže vzniknout účelová komunikace. Pokud lesní cesta splňuje znaky veřejné komunikace, tak se na ni nevztahuje omezení podle § 20 lesního zákona. Není jasné, proč žalovaný vylučuje z obecného užívání okruh osob, které využívají cestu k obhospodařování lesa. Pan H. jakožto vlastník lesní cesty neučinil za přibližně 20 let žádný krok, jímž by bránil v užívání cesty, čímž vyjádřil konkludentní souhlas s jejím užíváním. Tvzení žalovaného, že ke vzniku účelové komunikace je nutný aktivní souhlas vlastníka, je v rozporu s judikaturou.

Duplika osoby zúčastněné na řízení

14. K replice žalobce uvedla osoba zúčastněná na řízení, že otázka honitby se míjí s předmětem tohoto řízení. Odmítla argumentaci žalobce ohledně obecného užívání, neboť na čistě lesní komunikace je třeba aplikovat zákon o lesích, který obecnému užívání zamezuje. Dále namítla, že její strýc zrestituoval pozemky o celkové rozloze cca 2 000 ha ve věku asi 75 let. Nemohl se tedy s jejich stavem detailně seznámit. Zřízením oplocené obory, do níž je možné vstoupit jen po odemčení vrat, žalobce cestu přerušil. Tím se z ní stala soukromá cesta ve vlastnictví majitele obory. Osoba zúčastněná na řízení trvá na tom, že žalobci nespovídá nutná komunikační potřeba. Přístupu nebrání značka zákazů vjezdu, neboť je opatřena tabulkou „*Mimo dopravní obsluhy*“. Osoba zúčastněná na řízení dodala, že vyhověla předběžnému opatření soudu, a žalobci umožnila užívat cestu k odvozu dřeva. Průjezdem nákladních automobilů jí však vzniká značná škoda na přilehlých mladých lesních porostech. Je zřejmé, že cesta neodpovídá potřebám nákladní dopravy.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

15. Dne 7. 12. 2018 žalobce požádal městský úřad o zahájení řízení o vydání rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že na cestě se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, a o odstranění pevné překážky (závory) z cesty podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V žádosti uvedl, že cesta je jediným možným přístupem sloužícím k odvozu dřeva z oficiální skládky dřeva. Cestu zcela běžně užívaly i další subjekty, včetně odvozních souprav různých dopravních společností a pilařských závodů jezdících pro dřevní hmotu z žalobcových lesů, či lesů ve vlastnictví společnosti Lesy České republiky, s. p. Automobily tedy jezdila zejména státní správa lesů, těžaři a jiní pracovníci v lesnictví (pro sázení stromků, prořezávky), ale i houbaři. Dále se žalobce vyjádřil k naplnění znaků existence veřejně přístupné účelové komunikace s odkazy na judikaturu správních soudů. Žalobce mimo jiné navrhl provedení výslechu čtyř svědků.
16. Dne 21. 5. 2019 se ve věci konalo ústní jednání spojené s ohledáním na místě, při němž žalobce předložil znalecký posudek zabývající se možnostmi odvozu dříví ze skládky.
17. Městský úřad prvostupňovým rozhodnutím zamítl žádost žalobce s odůvodněním, že nebyly splněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Shledal, že cesta je v terénu patrná a že plní účel podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Ze znaleckého posudku vyplývá, že cesta rovněž plní nutnou komunikační potřebu žalobce, neboť k ní neexistuje použitelná náhrada. Naopak konstatoval absenci souhlasu vlastníka s jejím obecným užíváním, neboť cesta neslouží veřejnosti, nýbrž jen vlastníkům přilehlých lesních pozemků. Jelikož městský úřad zjistil, že se na cestě nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, nevyhověl ani žádosti žalobce o odstranění pevné překážky.
18. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž argumentoval obdobně jako v žalobě, tj. rozporoval názor městského úřadu, že nebyl dán souhlas s obecným užíváním cesty, dále namítl, že bez vysvětlení neprovedl navržený důkaz výslechem čtyř svědků a postupoval v rozporu s judikaturou.
19. Dne 16. 10. 2019 žalovaný vydal napadené rozhodnutí.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.

21. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
22. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly naplněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Důkazy navržené žalobcem soud neprováděl, neboť jsou buď součástí správního spisu, kterým se v řízení před správními soudy neprovádí, či by jejich provedení bylo s ohledem na konstatovanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nadbytečné (provedení důkazů k prokázání užívání sporné cesty veřejností bude v dalším řízení na žalovaném, přičemž soud nyní právě z důvodu nepřezkoumatelnosti v této otázce nemůže nahrazovat činnost správního orgánu).

Posouzení žaloby

23. Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. 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 tím není dotčena.
24. Soud předně konstatuje, že podle ustálené judikatury správních soudů vzniká veřejně přístupná účelová komunikace při současném naplnění čtyř znaků, jimiž jsou a) patrnost a stálost cesty v terénu, b) spojení pozemků s veřejnou komunikací, c) souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace a d) nutná komunikační potřeba [viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020 – 49, bod 27, ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42, č. 2826/2013 Sb. NSS]. Přitom skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, č. 1486/2008 Sb. NSS).
25. Předmětem sporu v posuzované věci je, zda byl u lesní cesty naplněn znak c), tj. souhlas vlastníka s obecným užíváním účelové komunikace, a tedy i to, zda žalovaný tuto otázku posoudil správně. Polemika osoby zúčastněné na řízení týkající se naplnění znaku nutné komunikační potřeby vyjádřené v jejich vyjádřeních k žalobě je tak bezpředmětná, neboť správní orgány dospěly k jednoznačnému závěru, že znak nutné komunikační potřeby v daném případě byl naplněn. Úvahy osoby zúčastněné na řízení se tak týkají otázky, která mezi účastníky řízení zůstala nesporná a kterou se tak soud v nynějším řízení nemůže zabývat.
26. Soud po pečlivém prostudování rozhodnutí správních orgánů dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
27. Soud předesílá, že 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 NSS č. j. 6 Ans 2/2007 – 128). NSS konstatoval, 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 NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 60, 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 NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14, č. 3371/2016 Sb. NSS).

28. 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. např. rozsudky NSS č. j. 1 As 76/2009 – 60, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49).
29. 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 nález, na který odkázal i žalobce. 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. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). NSS se k této otázce vyjádřil v rozsudku ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010 – 204, v němž konstatoval: „*Podstata závěru Ústavního soudu totiž nespočívá v tom, že byl majetek v tehdy posuzovaném případě vydán v restituci veřejnoprávní korporaci, přestože Ústavní soud tuto okolnost zmínil, ale v tom, že nelze spravedlivě požadovat po vlastníkov, 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 kjmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkov či jeho právním předchůdcům.*“
30. V dané věci bylo prokázáno, že právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení získal spornou lesní cestu v restituci, přičemž po nabytí vlastnického práva nic proti užívání cesty jako dopravní cesty nečinil, svůj nesouhlas nedal aktivně najevo, čímž došlo ke konkludentnímu udělení souhlasu. Argumentaci osoby zúčastněné na řízení, podle které její právní předchůdce pozemek zrestituoval ve věku 75 let, a nemohl se tak detailně obeznámit s jejím stavem, nepovažuje soud za přesvědčivou. Bylo prokázáno, že právní předchůdce pozemek vlastnil od restituce až do roku 2013, což je podle soudu dostatečně dlouhá doba na to, aby zjistil stav pozemků ve svém vlastnictví. Sporná je nicméně kvalita tohoto souhlasu.
31. Souhlas vlastníka je totiž 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 NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42). Pojem tzv. obecného užívání ve smyslu citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích lze podřadit pod „veřejné užívání“, právní teorií definované jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (cit. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 303 - 304). Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona o pozemních komunikacích (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64). Za veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí do lesa a umožňující i obhospodařování lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších osob (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 19/2016 – 24).
32. Stěžejní otázka pro účely dokazování v případě konkludentního veřejného věnování pozemku tedy zní, kdo všechno předmětnou cestu užíval. Následně je nutné si odpovědět na otázku, zda zjištěný okruh uživatelů již tvoří veřejnost či nikoliv.
33. Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobce se mylí, jestliže tvrdí, že u konkludentního souhlasu vlastníka pozemku je lhotejno, zda se vztahoval na jeho užívání veřejností. K tomu, aby bylo

možné tento znak považovat za naplněný, je třeba posoudit, zda okruh osob, který pozemek s tichým souhlasem jeho vlastníka užívá, dosahuje charakteru veřejnosti či nikoliv. Soud však přisvědčuje žalobci v tom směru, že správní orgány se touto stěžejní otázkou nezabývaly dostatečně. Žalovaný sice úvahy městského úřadu částečně zkorigoval, ale sám se spokojil s prostým závěrem, že žalobce lesní cestu užívá jen při obhospodařování lesa a neprokázalo se, že ji využívá kromě žalobce i veřejnost.

34. K tomu soud uvádí, že žalobce již v řízení před městským úřadem navrhl výslech svědků, kteří mohli podpořit jeho argumentaci, že již sám okruh osob zajišťujících pro něj hospodaření v lese je natolik široký, že představuje veřejnost. Přitom podle judikatury může stačit, že z pohledu vlastníka cesty je okruh uživatelů cesty vcelku neurčitý, což mohlo být v daném případě splněno. Ovšem žalovaný se touto otázkou odmítl zabývat, přestože žalobce opakovaně navrhl vyslechnutí konkrétních svědků, kteří mohli osvětlit reálné užívání sporné cesty. Tito svědci mohli tedy nejen popsat, v jaké míře je cesta využívána zaměstnanci či subdodavateli žalobce, ale také třetími osobami, tj. běžnou veřejností.
35. Žalovaný odmítl provést výslech svědků jen s poukazem na možnou nevěrohodnost výpovědi kvůli vztahu svědků k žalobci (ať již příbuzenskému, zaměstnaneckému či smluvnímu). Jistě těmito skutečnostmi mohly být jejich výpovědi zbarvené ve prospěch žalobce. To je však otázkou hodnocení věrohodnosti výpovědí, k němuž lze přistoupit až po provedení výslechů. Nejprve je třeba jednotlivé svědky vyslechnout a až poté lze hodnotit věrohodnost jejich výpovědí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, č. 254, sv. 55 Sb. ÚS). Ostatně, kdo jiný mohl popsat provoz na lesní cestě, u níž je z povahy věci problematické prokázat její užívání, než právě osoby, které se na ní často pohybují při plnění svých pracovních povinností. Soud tedy přisvědčil žalobci, že tím, že žalovaný odmítl provést výslech navržených svědků, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Tím současně zatížil napadené rozhodnutí vadou spočívající v tom, že napadené rozhodnutí nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Není z něj totiž vůbec zřejmé, na čem žalovaný založil závěr, že lesní cestu nevyužívá veřejnost, ale toliko žalobce k obhospodařování lesa, či proč samotné obhospodařování lesa větším množstvím (pro vlastníka cesty neurčitých) osob nenaplňuje obecné užívání.
36. Žalobce přitom již ve své žádosti ze dne 7. 12. 2018 tvrdil, že kromě něj lesní cestu dlouhodobě užívají i další subjekty – odvozní soupravy různých dopravních společností, pilářských závodů, automobily státní správy lesů, těžaři, jiní pracovníci v lesnictví a houbaři. Těmito žalobcovými tvrzeními se však správní orgány vůbec nezabývaly a nijak je nehodnotily, ačkoli taková mnohost subjektů užívajících spornou lesní cestu by mohla nasvědčovat tomu, že šlo o užívání předem neohrazeným okruhem osob, tedy veřejností. Lze si totiž stěží představit, že by právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení byl u takto vymezeného okruhu osob (byla-li by žalobcova tvrzení prokázána) schopen v každém jednotlivém případě řešit a kontrolovat, kdo přesně spornou lesní cestu využívá a k jakému účelu, tedy že by svůj souhlas s užíváním průjezdu omezil pouze na konkrétně určené soukromé osoby. V tomto směru tak správní orgány zcela rezignovaly na svou povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).
37. Soud v této souvislosti konstatuje, že jeden z účelů, který zákon v § 7 odst. 1 vymezuje, je, že cesta slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelovou komunikací tedy může být i polní a lesní cesta (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 19/2016 – 24). V posledně citovaném rozsudku NSS současně vyslovil, že za veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí do lesa a umožňující i obhospodařování lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků nemovitosti, též anonymní masa nejrůznějších výletníků. Podle soudu ovšem nelze pominout, že podle § 19 odst. 1 lesního zákona má *každý* právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho

zaměstnanců. Jinak řečeno, vstupu do lesa [tedy do lesních porostů s jejich prostředím a na pozemky určené k plnění funkcí lesa, srov. § 2 písm. a) lesního zákona] nelze obecně bránit *pěším* osobám z řad veřejnosti (houbaři, turisté, „pejskaři“, apod.), neboť jejich vstup do lesa je v souladu s obecným užíváním lesa. Co se týče motorových vozidel, těm je naopak bez souhlasu vlastníka vjezd do lesa zakázán [srov. § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona]. Uvedený zákaz se však podle § 20 odst. 3 nevztahuje na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese. Současně podle § 20 odst. 6 lesního zákona zákaz jezdit a stát v lese s motorovými vozidly neplatí pro zaměstnance orgánu státní správy lesů v obvodu jejich působnosti při výkonu činnosti podle tohoto zákona a pro osoby, které vykonávají činnosti povolené zvláštními předpisy. Byť tedy není vyloučeno, aby les (resp. pozemky určené k plnění funkce lesa) byl současně veřejně přístupnou účelovou komunikací, je nutno také zdůraznit, že již samotný lesní zákon obsahuje množství veřejnoprávních omezení vlastnického práva vlastníka lesa.

38. Ze shora uvedeného vyplývá, že poté, co žalovaný v dalším řízení dostatečně objasní, jaký je (resp. byl) okruh osob, které v nynější věci spornou cestu užívaly, bude se muset zabývat také otázkou, zda se jedná o širší okruh osob než takový, kterému svědčí veřejnoprávní oprávnění k obecnému užívání dané cesty již na základě citovaných ustanovení lesního zákona. Pokud by správní orgán dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení, resp. její právní předchůdce, trpěla obecné užívání širšímu okruhu osob (např. též motorizovaná veřejnost), budou znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplněny. Pokud bude takto zjištěný okruh osob odpovídat okruhu oprávněných podle lesního zákona (tedy v zásadě *pěší* veřejnost, vozidla státní správy lesů a lesní doprava při těžbě a odvozu dřeva), nebude podle soudu žádný důvod, proč by měla být osoba zúčastněná na řízení omezena kromě lesního zákona i dalším veřejnoprávním institutem ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, jehož rozsah by se v zásadě překrýval s veřejnoprávními omezeními vyplývajícími z lesního zákona.
39. Skutečnost, že žalobce svůj pozemek oplotil a vytvořil na něm oboru, sama o sobě neznamená, že lesní cesta nemůže být veřejně přístupnou veřejnou komunikací, jelikož nebrání tomu, aby veřejnost využívala cestu směrem od obory. Ani judikatura nezapovídá status veřejně přístupné účelové komunikace tzv. slepým cestám, jsou-li jinak splněny všechny znaky (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 63/2013 – 49, bod 48). Ze spisů plyne i to, že žalobce sám by bezpochyby dál používal lesní cestu ke stejnému účelu, neboť v oplocení počítal s dostatečně širokými vraty pro odvoz dřeva ze skládky. Stejně tak je pro posouzení otázky kvality uděleného souhlasu bez významu, zda obec Čestín vyjádřila veřejný zájem na užívání dané lesní cesty veřejností. Otázka naplnění veřejného zájmu na užívání veřejně přístupné účelové komunikace má totiž své místo při posuzování naplnění znaku nutné komunikační potřeby, nikoli existence souhlasu s obecným užíváním komunikace (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/08 a rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 32).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. Jak vyplývá z výše uvedeného, žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně vyložil, proč má za to, že lesní cesta nebyla v minulosti ani v současnosti využívána veřejností, tedy nedostatečně zjistil skutkový stav rozhodný pro posouzení věci. Současně řízení zatížil řízení vadou spočívající v neprovedení navržených výslechů svědků. Soud proto napadené rozhodnutí pro podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.] a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. Žalobci, který byl ve věci zcela úspěšný, přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představuje soudní poplatek za podání žaloby a návrhu na předběžné opatření v celkové výši 4 000 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

42. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto soudním řízení neuložil žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 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 1. prosince 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu