



Vyvěšeno dne: 17. 8. 2026

Svěšeno dne: 31. 8. 2026

Jaroslava Riedelová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra, soudce Milana Podhrázkého a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **Benediktinské opatství Panny Marie a sv. Jeronýma v Emauzích**, se sídlem Vyšehradská 320/49, Praha, zastoupen JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ing. Ivan Diviš, bytem Otická 366/8, Praha - Háje, zastoupen Mgr. Miroslavem Dongresem, advokátem se sídlem Dolní náměstí 679/5, Jablonec nad Nisou, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2025, č. j. 54 A 67/2023-69,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Osoba zúčastněná na řízení podala žádost podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace na části pozemku parc. č. 124 v katastrálním území Dojetřice v obci Sázava (dále jen „předmětný pozemek“), který je ve vlastnictví žalobce. Žadatel je jedním z vlastníků nemovitostí v chatové osadě vzniklé v druhé polovině 20. století na břehu řeky Sázavy. Městský úřad Benešov (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 15. 12. 2022, č. j. MUBN/588755/2022/VÝST (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl, že plocha na předmětném pozemku je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 6. 2023, č. j. 033089/2023/KUSK-DOP/Svo, zamítl odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud nepřisvědčil námitce nesprávně zjištěného skutkového stavu. Žalobce v průběhu celého řízení nepředložil pachtovní smlouvu, přestože požadoval, aby správní orgány mezi účastníky zahrnuly i pachtýře. I kdyby správní orgány nesprávně určily okruh účastníků, byla by tím porušena pouze veřejná subjektivní práva žalobcova pachtýře, nikoli žalobce. Ke sporné cestě uvedl, že aby mohla být cesta veřejně přístupnou účelovou komunikací, musí naplňovat čtyři právní úpravou a soudní judikaturou vymezené konkrétní znaky. Zdůraznil, že je nutno rozlišovat vznik veřejně přístupné účelové komunikace a režim provozu na této komunikaci. Tomu, aby se cesta stala veřejně přístupnou účelovou komunikací, by nebránilo, pokud by byl pozemek pod ní určen k plnění funkcí lesa. Tato skutečnost by se případně projevila až v úpravě režimu provozu na ní. Otázka, zda je sporná cesta pozemkem určeným k plnění funkcí lesa a zda lze vjezd motorovými vozidly zpoplatnit, není rozhodná pro posouzení zákonnosti prohlášení cesty za veřejně přístupnou účelovou komunikaci podstatná. Neztotožnil se s názorem žalobce, že pro naplnění znaků pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je v případě, kdy se cesta nachází na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, určující její zařazení podle vyhlášky č. 239/2017 Sb. Předmět úpravy vyhlášky č. 239/2017 Sb. je do značné míry mimoběžný s předmětem úpravy zákona o pozemních komunikacích. I pokud by krajský soud akceptoval argumentaci odkazující na uvedenu vyhláškou jako relevantní, nebyla by správná úvaha, že je-li cesta ostatní trasou pro lesní dopravu (lesní svážnici), nemůže být pozemní komunikací. Krajský soud se ztotožnil se správními orgány i v tom, že předmětná cesta je stálou, v terénu patrnou dopravní cestou určenou k užití vozidla nebo chodci a slouží pro potřeby chatařů ke spojení jejich nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.

[3] Podle krajského soudu rovněž obстоjí i závěr, že žalobce dal konkludentní souhlas s užíváním sporné cesty, přičemž není podstatné, zda se cesta nachází na pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Nepřisvědčil názoru, že zákaz stanovený § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona je sám o sobě dostatečný a vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa proto nemusí výslovně vyjadřovat nesouhlas s užíváním lesní cesty v rozporu s tímto zákazem. Zdůraznil, že k udělení konkludentního souhlasu obecně postačuje nečinnost vlastníka. Svůj nesouhlas by musel vlastník dát najevo aktivně (tzv. kvalifikovaný nesouhlas). Pokud by již v minulosti vznikla s uděleným konkludentním souhlasem žalobce veřejně přístupná účelová komunikace, nemůže již případný dodatečný nesouhlas na její existenci nic změnit. Naopak pokud vlastník pozemku, přes nějž cesta vede, aktivně brání své vlastnické právo a snaží se zamezit užívání cesty na svém pozemku veřejností, nelze cestu považovat za veřejně přístupnou. Pokud jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, může na něm veřejně přístupná účelová komunikace vzniknout, pokud jeho vlastník trpí obecné užívání širšímu okruhu osob, než kterému svědčí obecné užívání lesa. Krajský soud dále považoval za podstatné, kdo spornou cestu užíval (zda tento okruh uživatelů tvoří veřejnost) a to, zda si žalobce jako vlastník udržoval přehled o tom, kdo cestu užívá. Ve shodě se správními orgány dospěl k závěru, že okruh osob užívajících cestu je dostatečně široký, aby jej bylo možné považovat za veřejnost. Žalobce bez ohledu na zákaz vjezdu nikdy nebránil tomu, aby chataři v případě potřeby spornou cestu využívali. Umístění zákazové značky a zpoplatnění výjimek po 7 letech od doby, kdy na žalobce přešlo vlastnické právo, nelze považovat za včasné vyjádřený kvalifikovaný nesouhlas. Nebylo zjištěno, že by žalobce v době před následným umístěním zákazové značky vjezd vozidel jakkoli omezoval. Pokud žalobce v řízení dostatečně netvrdil a neprokazoval, že vyjádřil kvalifikovaný nesouhlas s užíváním sporné cesty, správní orgány učinily správný závěr, že žalobce takový nesouhlas nevyjádřil.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasil se názorem krajského soudu, že není pro posouzení znaků pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích určující zařazení dotčené cesty podle vyhlášky č. 239/2017 Sb. Krajský soud pochybil, pokud shledal předmět úpravy vyhlášky č. 239/2017 Sb. mimoběžný s definičními znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a pokud uzavřel, že podzákonný předpis nemůže měnit zákonem stanovené pojmy. Definice v § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „obsahují výkladové mezery“. Ty sice částečně překlenula judikatura Nejvyššího správního soudu vymezením čtyř kumulativních znaků veřejně přístupné účelové komunikace, avšak ani tato judikatura nedává jednoznačnou odpověď na charakter dopravních tras vznikajících při obhospodařování lesních či zemědělských pozemků. Účelem vyhlášky č. 239/2017 Sb. jakožto prováděcího předpisu je odlišit prostřednictvím technických parametrů jednotlivé typy lesních tras a postavit najisto, které z nich jsou pozemními komunikacemi a které nikoliv. Zmíněná vyhláška není v kolizi s § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, pouze dotváří a vyplňuje mezery v právní úpravě. Není žádný důvod pro závěr, že obsah pojmu „pozemní komunikace“ má v režimu zákona o pozemních komunikacích jiný obsah než ve stavebním právu, a že pozemní komunikací podle zákona o pozemních komunikacích je i dopravní trasa, o níž stavebně technické předpisy výslovně stanoví, že pozemní komunikací není. Správní orgány i krajský soud měly povinnost posuzovat charakter dotčené cesty primárně podle znaků vymezených ve vyhlášce č. 239/2017 Sb.

[5] V průběhu celého řízení stěžovatel poukazoval na nutnost posoudit technické parametry sporné cesty ve světle vyhlášky č. 239/2017 Sb. a navazující normy ČSN 736108 (Lesní cestní síť). Cesta má totiž v převážné většině nepevněný povrch, disponuje chybějícími výhybnami a nedosahuje parametrů lesní cesty pro celoroční ani sezónní provoz. Svými parametry zcela jednoznačně odpovídá tzv. ostatní trase pro lesní dopravu (lesní svážnici) ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 239/2017 Sb. Tento charakter cesty stěžovatel v řízení doložil. Správní orgány se však hodnocením technických parametrů odmítly zabývat s nesprávným odůvodněním, že vyhláška je nepoužitelná a cesta se nenachází na pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Tento vadný postup nenapravil ani krajský soud, který dospěl k vlastním, neopodstatněným skutkovým závěrům o „páteřní“ povaze cesty. K posouzení technických parametrů cesty a k jejímu odlišení od lesní cesty je zapotřebí odborných znalostí, kterými krajský soud nedisponuje. Hodnocení krajského soudu považoval za jednostranné, ignorující klíčové podklady ve spise, které tvrzení stěžovatele o povaze cesty jako lesní svážnice výslovně potvrzují.

[6] Stěžovatel nesouhlasil rovněž s tím, že pro posouzení existence souhlasu s užíváním je případné zařazení pozemku mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa nerozhodné. Krajský soud pochybil, pokud je přesvědčen, že se vlastník nemohl spoléhat na zákonný zákaz vjezdu motorových vozidel podle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona, ale měl proti jeho porušování vyvíjet vlastní aktivitu a projevovat tzv. kvalifikovaný nesouhlas. Dovožovat konkludentní souhlas s obecným užíváním cesty pouze z toho, že nebránil porušování zákazu vjezdu a stání motorových vozidel v období od restitučního navrácení pozemku do osazení zákazovou značkou považoval za nepřipustné. Vlastník, který v dobré víře spoléhal na platnost zákona a jeho prosazování veřejnou mocí, nemůže být trestán ztrátou svých práv. Pokud by bylo hodnocení krajského soudu akceptováno, vedlo by to k dalšímu rozšíření a legalizaci již nyní extrémně častých a z hlediska ochrany lesa vysoce nežádoucích případů využití lesních pozemků k průjezdům čtyřkolek, terénních motocyklů a terénních automobilů, neboť by tyto nezákonné aktivity při dostatečně častém a dostatečně intenzivním opakování vedly ke vzniku celé sítě nových veřejně přístupných účelových komunikací, jestliže by vlastník lesa v takových případech nebyl s to na nezákonné

jednání reagovat vyjádřením výslovného nesouhlasu na všech místech, kde k vytvoření v terénu patrných a v rozporu se zákonem opakovaně užívaných dopravních cest dojde.

[7] Stěžovatel rovněž odmítl názor, že zpevněné lesní cesty sloužící jako příjezd k zastavěným pozemkům nepředstavují pozemky určené k plnění funkcí lesa, a proto by se na ně nevztahoval zákaz vjezdu podle § 20 odst. 1 písm. g) téhož zákona. Zdůraznil, že hypotéza „s *výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací*“ obsažená v § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, se podle gramatického, historického i teleologického výkladu vztahuje pouze k pozemkům nad horní hranicí dřevinné vegetace. To odpovídá i genezi právní úpravy. Přijetí právního hodnocení krajského soudu by vedlo k významnému ohrožení lesa jako složky životního prostředí. Celá řada zpevněných lesních cest uvnitř lesních komplexů totiž fakticky slouží jako příjezd k zastavěným objektům. Tyto lesní cesty by napříště příslušnost k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa pozbyly, čímž by na nich přestal platit zákaz vjezdu motorových vozidel.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajskému soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že sporná cesta je dostatečně zdokumentována a rozhodně není „vyjetými koleje“ ani svážnicí. Jedná se o účelovou komunikaci. V případě veřejně přístupných účelových komunikací se technické parametry posuzují pouze v rozsahu naplnění definice dopravní cesty, tedy sjízdnosti silničními vozidly a chodci. Námitku neudělení konkludentního souhlasu nepovažoval za kasační námitku. Souhlas nebyl předmětem řízení, jelikož cesta se na místě nachází od nepaměti. Je nesporné, že vznik účelové veřejně přístupné komunikace se datuje k roku 1938 a užívá ji jako jedinou sjízdnou přístupovou cestu více než 100 chatařů. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[11] Žalobce následně doplnil kasační stížnost o návrh na důkaz rozhodnutím Městského úřadu Benešov ze dne 21. 1. 2026 č.j. MUBN/17157/2026/ŽP/SLA, sp. zn. ŽP/704/2026/SLA, v němž správní orgán I. stupně jako místně a věcně příslušný orgán státní správy lesů dle § 48 lesního zákona „*ve věci lesní cesty, která se nachází na lesním pozemku p. č. 124 v k. ú. Dojetřice, spadající pod správní území obce – Města Sádky*“ potvrdil, že pozemek – parcela KN v katastrálním území v k. ú. Dojetřice p. č. 124 o výměře 543.210 m² je pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, druhem pozemku lesní pozemek.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich 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.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009-71).

pokračování

[15] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že se krajský soud ztotožnil se závěry správních orgánů o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil. Napadený rozsudek je řádně a podrobně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu a judikaturu. Napadený rozsudek přesvědčivě popisuje způsob, jakým se žalovaný vypořádal se všemi námitkami. Námitka o nepřezkoumatelnosti rozsudku je proto nedůvodná. Stejně tak napadené rozhodnutí dostalo požadavkům přezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Jsou v něm přesvědčivě a úplně předestřeny důkazy, respektive výsledky dokazování jakož i jeho vlastní úvahy, na nichž je založen zjištěný skutkový stav a právní posouzení. Z napadeného rozhodnutí je jednoznačně patrné, z jakého důvodu správní orgány přistoupily k deklaraci existence veřejně prospěšné účelové komunikace. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně a přezkoumatelně. Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že neshledal ani jiné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti

[16] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

[17] Podle § 7 odst. 1 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. 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.

[18] Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 239/2017 Sb. se pro účely této vyhlášky u staveb lesních cest a u staveb na ostatních trasách pro lesní dopravu rozumí

a) lesní cestou účelová komunikace pro dopravní zpřístupnění lesů a jejich propojení se silnicemi, místními nebo účelovými komunikacemi, která slouží k odvozu dříví, těžebních zbytků nebo dřevěné štěpky a k dopravě osob, materiálů nebo strojů pro hospodaření v lese,

f) ostatními trasami pro lesní dopravu trasy, které nejsou pozemními komunikacemi, zejména lesní svážnice a technologické linky.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil souboru námitk vycházejících z předpokladu, že pro určení charakteru předmětné cesty je třeba primárně vycházet z vyhlášky č. 239/2017 Sb. Krajský soud správně poukázal na rozdílný předmět úpravy, na který dopadají shora citovaná ustanovení, a rovněž na mimoběžnost akcentu na citované ustanovení prováděcí vyhlášky, v důsledku jejíž aplikace by měla být cesta považována za „pouhou“ svážnici a tudíž nezpůsobitou být deklarována jako veřejně přístupná účelová komunikace. Krajský soud správně a podrobně vysvětlil, že zatímco účelem vyhlášky je stanovit technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa, § 7 zákona o pozemních komunikacích vymezuje definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Relevantní ustanovení zákona o pozemních komunikacích neobsahují stěžovatelem tvrzené, blíže nekonkretizované „mezery“, které by bylo nutné podrobnými ustanoveními vyhlášky vyplnit. Stěžovatel poukazem na uvedenou prováděcí vyhlášku podporuje názor, že i v případě cest obdobného typu jde o pozemky plnící funkci lesa, a i pro takový pozemek je třeba respektovat omezení stanovená též v § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona (zákaz jezdit a stát s motorovými

vozidly v lesích). Krajský soud však velmi pečlivě (i s poukazem na související rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 A 93/2018) vysvětlil (zejm. odst. 52 rozsudku), že deklarace cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace je „něco jiného“ než její případné zařazení podle vyhlášky č. 239/2017. Z hlediska zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu jsou rovněž mimoběžné stěžovatelem navozované souvislosti týkající se především způsobu a výkonu lesního hospodářství, včetně obecné konstatovaných (bez konkrétní vazby na poměry právě v rozhodném území) nezbytných omezení týkajících se vjezdu vozidel (či motorových čtyřkolek) a jiných negativních jevů způsobilých ovlivnit životní prostředí v lese.

[20] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce o nezbytnosti posoudit technické parametry sporné cesty. Zákon o pozemních komunikacích vymezuje komunikace jako „*dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci*“ (srov. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou podle odstavce 2 téhož ustanovení členěny do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob veřejného práva, mohou být účelové komunikace ve vlastnictví soukromých subjektů. Z tohoto ustanovení ve spojení s definicí pozemní komunikace podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích plynou dva nutné znaky veřejně přístupné účelové komunikace: charakter dopravní cesty patrné v terénu a jeden ze tří zákonných účelů. Judikatura doplnila další dva znaky, bez jejichž splnění nelze v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) rozhodnout o tom, že na určitých pozemcích existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Těmito jsou souhlas (i konkludentní) vlastníka pozemku (nebo jeho právního předchůdce) s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

[21] Lze tak znovu připomenout, že definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou: (1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci; (2) cesta 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; (3) vlastník pozemku, na kterém se cesta nachází, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním tohoto pozemku; a (4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí.

[22] Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace postačuje naplnění skutečností odpovídajících uvedeným definičním znakům. Všechny definiční znaky musí být přitom splněny současně. V případě, že chybí, byť i jediný, o veřejně přístupnou účelovou komunikaci se nejedná (souhrnně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17, včetně citace početné starší judikatury).

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na „kvalitu“ sporné cesty, přičemž se domnívá, že s ohledem na technické parametry se musí jednat o lesní svážnici dle vyhlášky č. 239/2017 Sb. Jak již bylo shora uvedeno, vyhlášku č. 239/2017 Sb. v projednávané věci nelze využít ani jako byt' podpůrný argument k tomu, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jednat nemůže. Zpochybňuje-li však stěžovatel tímto způsobem naplnění prvního znaku veřejně přístupné účelové komunikace, Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil, že sporná cesta je stálou a v terénu patrnou dopravní cestou určenou k užití vozidly nebo chodci, s čímž souhlasil i stěžovatel. Cesta existuje mnoho let a z fotodokumentace obsažené ve správním spise je zřejmé, že je v terénu jednoznačně patrná. Klíčová je její stálost a patrnost v terénu (a sjízdnost). Ani v kasační stížnosti nebyl vyvrácen názor krajského soudu učiněný na podkladě správního spisu, že se jedná o „páteční“ cestu ve stěžovatelově lese, jelikož spojuje les (a též chatovou oblast) s další pozemní komunikací. Pokud přitom krajský soud podpůrně vycházel z údajů uvedených v katastru

pokračování

nemovitostí (jak uvedl v rozsudku), nelze mu takový postup vytýkat. Stěžovatel tímto postupem nebyl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[24] V souvislosti s námitkou týkající se naplnění předpokladu konkludentního souhlasu s užíváním cesty je třeba připomenout, že souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace může její vlastník udělit buď výslovným prohlášením (případně věnováním), nebo jej může vyjádřit konkludentně tím, že v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto obecným užíváním nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, a naopak strpěl užívání pozemku jako komunikace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Jinými slovy, neprojevil-li vlastník kvalifikovaný nesouhlas se vznikem účelové komunikace, má se za to, že jeho souhlas byl dán. K otázce kvalifikovaného nesouhlasu je možno odkázat na rozsudek č. j. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: *„jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.“*

[25] Souhlasil-li vlastník se zřízením účelové komunikace, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem tzv. obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jedná se o „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99). Souhlas vlastníka je neodvolatelný (s výjimkou případů restitucí). Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém se nachází účelová komunikace. Tyto osoby nejsou oprávněny komunikaci svévolně uzavřít (např. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, a ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69, č. 4564/2024 Sb. NSS). Stěžovatele jako restituenta nezavazuje případný konkludentní souhlas daný jeho právním předchůdcem.

[26] Souhlas s veřejným užíváním je nutné zjistit s dostatečnou mírou jistoty. V projednávané věci stěžovatel nabyl pozemek navrácením v restituci v roce 2015. Ve svých podáních připustil, že sporná cesta byla využívána „dle potřeb“ motorovými vozidly místních chatařů, pro které je sporná cesta jedinou přístupovou cestou. V roce 2022 stěžovatel umístil na spornou cestu dopravní značení zákazu vjezdu, protože se na ni podle něj vztahuje zákaz vjezdu a stání motorových vozidel podle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona. Od tohoto okamžiku navenek aktivně začal omezovat vjezd na spornou cestu a jednotlivým majitelům chat k jejich žádosti uděloval výjimky vjezdu. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pro posouzení, zda je cesta veřejně prospěšnou účelovou komunikací není podstatné, zda je pozemek pod spornou cestou určený k plnění funkcí lesa a vztahuje se na něj zákaz vjezdu a stání motorových vozidel podle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona. Pro účely posouzení uděleného souhlasu je podstatné, že stěžovatel minimálně po dobu zhruba 7 let umožnil blíže neurčenému okruhu osob (veřejnosti) využívat cestu tak, že jejich průjezdu nijak aktivně nebránil a strpěl jej. Jak Nejvyšší správní soud již uvedl, k udělení konkludentního souhlasu obecně postačuje nečinnost vlastníka. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností k dopravním účelům a nic zjevného proti tomu nečiní, má se za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí.

[27] Je vhodné znovu dodat, že pokud se stěžovatel domníval, že se na spornou cestu vztahuje obecný zákonný zákaz vjezdu, a přesto ji umožnil „nezákonně“ využívat pro průjezd lesem, nemůže se dovolávat toho, že neudělil konkludentní souhlas. I pokud by pozemek pod spornou cestou byl určený k plnění funkcí lesa, stěžovatel se k ochraně svého vlastnického práva nemohl spoléhat jen na zákonný zákaz, ale měl se o jeho dodržování aktivně zasazovat. To však stěžovatel

učinil až po 7 letech z jeho strany nekorigovaného užívání cesty. Správní orgány a krajský soud proto postupovaly správně, pokud se zaměřily na posouzení, zda byla sporná cesta užívána veřejností (ať už v souladu nebo v rozporu s případným zákazem) a zda stěžovatel tomuto užívání aktivně bránil.

[28] K námitce údajně nesprávného výkladu § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona Nejvyšší správní soud uvádí, že účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, konstatoval, že správní orgán nemůže při posouzení vycházet pouze z formálního údaje zaznamenaného v katastru nemovitostí, ale musí zohlednit i faktickou povahou předmětného pozemku ke dni rozhodování (materiální kritérium). Pro určení toho, zda se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o lesích, je tedy rozhodný faktický stav pozemku, tj. stav zjištělný v terénu a okolnost způsobu hospodaření na něm. V případě kolize důsledků aplikace zákona o pozemních komunikacích a zákona o lesích, je nutno rozlišovat vznik veřejně přístupné účelové komunikace a režim provozu na této komunikaci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014 č. j. 7 As 68/2014-87). Omezení provozu na komunikaci vyplývající ze zvláštních zákonů nemá žádný vliv na samotnou existenci pozemní komunikace. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87, v němž uvedl, že: „*správní orgán v řízení vedeném podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pouze deklaruje existenci fakticky existujícího stavu, a proto není povinen zabývat se otázkami souvisejícími s režimem provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci, jako např. tím, zda vjezd motorovými vozidly na ni je v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, potažmo Návštěvním řádem Krkonošského národního parku, které jsou vyhrazeny jinému řízení, v němž se stěžovatelka může dovolat nápravy. Jinak řečeno, předmětem řízení vedeného podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je jen deklarace toho, zda určitá pozemní komunikace splňuje vymezené znaky veřejně přístupné účelové komunikace či nikoliv. Veřejně přístupná účelová komunikace proto nemůže být omežována jen na užití silničními a jinými vozidly nebo jen na užití chodců. Taková komunikace je jako dopravní cesta obecně určena k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích)*“.

[29] Nejvyšší správní soud nepřistoupil k provedení důkazu rozhodnutím Městského úřadu Benešov ze dne 21. 1. 2026 č.j. MUBN/17157/2026/ŽP/SLA, sp. zn. ŽP/704/2026/SLA, neboť by jeho provedení bylo s poukazem na právě uvedené nadbytečné. Jak již Nejvyšší správní soud shora uvedl, pro posouzení existence veřejně přístupné účelové komunikace není podstatné, zda pozemek pod ní je určený k plnění funkcí lesa či nikoliv.

[30] Zbývá doplnit, že shora uvedené závěry ob stojí i ve světle recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2026, č. j. 6 As 190/2025-62. Skutková východiska byla v obou případech podstatně odlišná. V nyní projednávané věci jde o posouzení charakteru cesty, která primárně slouží k uspokojení komunikační potřeby – spojení s chatovou osadou, která leží vně předmětného úseku lesní cesty, mimo les ve vlastnictví stěžovatele. Označená věc se naproti tomu týkala nikoli zajištění obslužnosti, ale zajištění činností (především odvozu vytěženého dřeva z lesa jiného vlastníka – ze shromaždiště dřeva k dalšímu zpracování), která mnohem bezprostředněji souvisí přímo s činností v lese. (Ne)splnění podmínky souhlasu s veřejným užíváním cesty bylo v označené věci rovněž usuzováno z činnosti osob, které primárně a mnohem zřetelněji mířily k jinak povolenému využívání lesa (sběru hub či lesních plodin), avšak při této činnosti porušovaly lesní zákon (§ 20 odst. 1) vjížděním do lesa motorovými vozidly a parkováním v lese. O žádnou z takových souvislostí se skutková zjištění v nyní projednávané věci primárně neopírají. Především však označený rozsudek, zejm. v bodech 30 a 31 s poukazem na dosavadní ustálenou soudní

pokračování

judikaturu, zřetelně vychází z předpokladu, že lesní zákon *a priori* nevylučuje a nezakazuje obecné užívání veřejně přístupných účelových komunikací v lese.

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační námitky důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[33] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025). Osobě zúčastněné na řízení v této věci žádné náklady nevznikly, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. srpna 2026

L. S.

David Hipšr v. r.
předseda senátu