



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **M. K.**
zastoupen JUDr. Petrem Mjartanem, LL.M., advokátem
se sídlem Gočárova třída 1620, Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. srpna 2025, č. j. KUKHK-DS-2025-23991-2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 28. 5. 2025, č.j. MUDK-VÚP/47815-2015/foa13826-2025, kterým bylo v řízení zahájeném z moci úřední žalobci: 1. dle § 294 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zakázáno pokračovat ve stavební činnosti

(stavbě cesty) na pozemku p. č. XA v k. ú. XXX, obci XXX (dále také jen „Stavba“ nebo „Stavební záměr“), 2. dle § 294 odst. 1 písm. c) stavebního zákona mu bylo zakázáno užívání Stavebního záměru a 3. dle § 294 odst. 3 stavebního zákona mu bylo uloženo provést opatření, aby nemohl být Stavební záměr užíván třetími osobami, a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. V **prvé žalobní námitce** brojil žalobce proti vadám kontrolního protokolu a nevyřízení námitek proti němu. Uvedl, že v návaznosti na doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejdříve podal dne 13. 6. 2025 své námitky proti protokolu o kontrole ze dne 28. 5. 2025, čj. MUDK-VÚP/47804-2025/foa8984-2025 (dále jen „Kontrolní protokol“), které nebyly před rozhodnutím řádně vypořádány. Námitky proti Kontrolnímu protokolu jsou přitom podstatné, neboť ten byl v zásadě jediným pokladem pro vydání rozhodnutí prvního stupně i napadeného rozhodnutí. To proto žalobce považuje za předčasné. Zopakoval, že na podaných námitkách proti Kontrolnímu protokolu nadále setrvává.
3. Ve **druhé žalobní námitce** nesouhlasil žalobce s rozsahem odvolacího přezkumu (koncentrace odvolacího řízení). S odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nelze učinit závěr, zda odvolací správní orgán přihlížel k odvolacím námitkám, či nikoliv. Závěry žalovaného zároveň nejsou v souladu s ustanovením § 307 stavebního zákona. Pokud správní orgán odkazuje na ustanovení § 89 správního řádu, poté by se měl vypořádat s otázkou, zda vyžaduje veřejný zájem, aby byly námitky vypořádány. Také z rozhodnutí neplyne, že by žalobce byl o koncentraci poučen, a proto nelze, aby se jí odvolací správní orgán dovolával. S ohledem i na ustanovení § 307 stavebního zákona je však zřejmé, že by odvolací správní orgán měl v řízení zahájeném z úřední činnosti přihlížet k námitkám, které byly uplatněny v celém odvolacím řízení. Účastník řízení musí mít reálnou možnost k obraně, když v předmětném řízení bylo rozhodnutí orgánu prvního stupně prvním úkonem, tj. teprve v řízení o odvolání se dostalo žalobci možnosti uplatňovat své návrhy a tvrzení.
4. **Třetí žalobní námitka** se týkala subjektivních poznámek žalovaného a absence objektivního hodnocení důkazů. Žalobce má za to, že žalovaný hodnotil podklady jednostranně, tj. v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů dle správního řádu. Tento narativ může vyplývat i ze skutečnosti, že odvolací správní orgán prostřednictvím stejné osoby vydal i rozhodnutí ze dne 4. 3. 2025. čj. KUKHK-7280/DS/2025-2 (Ma), které se týkalo deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích. Z tohoto důvodu měla být vyloučena z rozhodování. Žalobce má za to, že názor žalovaného na osobu jeho advokáta, žalobce a na projednávanou věc, vede nejen k podjatosti správního orgánu, ale především k jeho nesprávným závěrům.
5. Dále žalobce žalovanému vytkl, že mu neumožnil se vyjádřit k podkladům pro žalované rozhodnutí (**čtvrtá žalobní námitka**). Zejména jej neseznámil s fotografií z aplikace mapy.com, kterou využil jako podklad pro své rozhodnutí. Žalobce tak nemohl uvést, že uvedený snímek dokládá, že pozemek byl v minulosti užíván motorovými vozidly v celém rozsahu. Na snímku je vidět motorové vozidlo využívající dotčený pozemek ke komunikační potřebě (na snímku ke stání).

6. V **páté žalobní námitce** se žalobce věnoval naplnění podmínky § 250 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy nezbytnosti stavebního povolení ke Stavbě. Dle žalobce nejsou splněny předpoklady dle § 294 stavebního zákona, resp. není splněna podmínka § 250 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, aby bylo možné k činnosti tvrzené správními orgány vyžadovat stavební povolení. Námitka sestávala z několika dílčích bodů.
7. Rozhodnutí by mělo dle mínění žalobce předně řešit, zda Stavební záměr splňuje podmínky dle přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu nebo zda se jedná o změnu dle § 214 stavebního zákona.
8. Správní orgány se měly dále zabývat povahou úpravy, neboť z dosavadních zjištění nevyplývá, že by tvrzené práce, zejména na hranicích mezi pozemky p. č. XA, XB a XC, byly stavbou.
9. Nejméně část hranice pozemků p. č. XA a XD je dlouhodobě využívána ke komunikační potřebě sjezdu a parkování. V daném místě je zájem využívat nejen pozemek p. č. XA jako účelovou cestu, ale i část pozemku p. č. XD. Správní orgány měly vyzvat vlastníka pozemku p. č. XD, zda získal souhlas vlastníka pozemku p. č. XA a stavební povolení k vybudování komunikace přes pozemek p. č. XA. Komunikace na pozemku p. č. XD je veřejně přístupnou cestou zjevně sloužící k dopravní obslužnosti.
10. Žalobce dále uvedl, že na hranici pozemků p. č. XA, XB a XC byly prováděny práce na komunikaci již v dřívějším období, což dokládal fotozáznamy z videokamery. Stavební úřad v tomto směru řádně nevyhodnotil skutkový stav.
11. Úpravou povrchu nedošlo ke změně okolností, neboť dlouhodobě byly pozemky p. č. XA, XB a XC využívány ke komunikační potřebě a odstavování vozidel, což žalobce dokládal fotografiemi. Pozemek p. č. XA byl vymezen jako pozemek sloužící k vedení ostatní komunikace, a to nejen formálně, o čemž svědčí skutečnosti uvedené v katastru nemovitostí, územním plánu, ale také fakticky – pozemek je vyrovnaný a vede mezi stavbami v dobré dostupnosti. Po většině délky hranice s pozemky p. č. XD, XB a XC bylo možné jezdit a odstavovat vozidla kdykoliv, a také k tomuto účelu byla hranice využívána.
12. Dále žalobce namítl absenci veřejného zájmu. Ten musí orgány veřejné moci identifikovat a zdůvodnit jeho existenci. Veřejný zájem na stanovení zákazu a povinnosti týkající se drobné stavby musí být přiměřený. Povrchová úprava soukromé účelové cesty, a to na místě formálně a fakticky k tomu určeném, musí být proporcionální veřejnému zájmu. Pokud chtěly úřady chránit zeleň vybudovanou částečně na hranicích pozemků p. č. XD a XA, měly by se zabývat i skutečností, že zeleň byla vysazena bez souhlasu, a to na pozemku určeném dle veřejného seznamu (katastru nemovitostí) pro ostatní komunikace.
13. V **šestém žalobním bodu** žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Uvedl, že námitky proti Kontrolnímu protokolu jsou současně námitkami proti napadenému rozhodnutí, neboť to přebírá skutkový stav uvedený v Kontrolním protokolu (nemění jej a ani nedoplňuje). Rozhodnutí se sice formálně vypořádává s námitkami proti Kontrolnímu protokolu, ale nevyjadřuje se věcně, resp. nereaguje na podstatné námitky (nepřizvání nezúčastněné osoby ke kontrole, nepoužitelnost úředního záznamu Městské policie Dvůr Králové nad Labem, rozdíl mezi faktickým a evidovaným stavem dotčeného pozemku, nesprávné vyhodnocení obsahu rozhodnutí o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace, nesprávnost závěru, že se nejedná o udržovací práce, otázka

(ne)podpisu žalobce na Kontrolním protokolu, nepřezkoumatelnost závěrů, že by žalobce mohl ve stavební činnosti pokračovat a že se nejedná o drobnou stavbu).

14. Žalobce shrnul, že se rozhodnutí žalovaného nevyjadřuje k jeho konkrétním výtčům vyplývajícím ze zákonných předpisů (kontrolního řádu a stavebního zákona) a jeho odůvodnění je zmatečné (nelze jednoduše zjistit, k jakým námitkám se vyjadřuje). Žalobce je proto považuje za nepřezkoumatelné a v rozporu s požadavky kladenými na obsah rozhodnutí. Rozhodnutí je dále vystavěno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Jeho součástí by měla být i otázka proporcionality zásahu.
15. V **poslední (sedmé) žalobní námitce** nazvané „Ostatní vady“ žalobce konstatoval, že nedostatečně zjištěný skutkový stav vedl k situaci, že napadené rozhodnutí potvrzuje povinnosti v rozsahu pro celý pozemek p. č. XA, přestože je i z omezených podkladů zřejmé, že celý tento pozemek nebyl dotčen. Tento pozemek byl užíván ke komunikační potřebě. Z toho dovodil nejasnost a nevykonatelnost výroku prvoinstančního rozhodnutí, neboť není možné určit rozsah stavebních činností. Na základě nesprávně vyhodnoceného skutkového stavu tak byla stanovena povinnost plošně v rozsahu přesahujícím řešené území a nepřiměřeně k rozsahu zákazu a širě stanovené povinnosti.
16. Proto žalobce závěrem navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

17. Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvedl, že nejasnosti stran toho, co bylo vlastně odvolací námitkou a co nikoli, způsobil sám žalobce, jak je popsáno na str. 2 rozhodnutí žalovaného. Přesto žalovaný jasně konstatoval, že považoval námitky proti Kontrolnímu protokolu i za námitky odvolací (avšak samozřejmě z povahy věci tyto zcela neodpovídaly tomu, že by napadaly odvoláním napadené rozhodnutí, resp. reagovaly na jeho obsah – směřovaly do Kontrolního protokolu). S tímto vědomím a v tomto rozsahu byly vypořádány coby námitky odvolací.
18. Žalovaný dále uvedl, že pokud je odkazováno na § 307 stavebního zákona, pak se jedná o část jedenáctou stavebního zákona nazvanou „soudní přezkum“. Na činnost žalovaného tak vůbec nedopadá. Toto ustanovení tedy nijak neupravuje podmínky pro rozsah přezkumu odvolacího orgánu.
19. K námitce, že žalobce nebyl správními orgány poučen o tom, že elementární předpis správního práva, tedy správní řád, obsahuje pro odvolací řízení koncentrační zásadu, uvedl, že v odvolacím řízení byl (od jeho počátku) zastoupen advokátem. Za této situace dle mínění žalovaného tuto poučovací povinnost neměl. Tvrzení, že podané odvolání bylo první možností, kdy se mohl žalobce bránit proti odvoláním napadenému rozhodnutí, na tomto závěru nic nemění. V právním řádu ČR neexistuje žádné pravidlo, ze kterého by plynulo, že pokud je v řízení vydání rozhodnutí prvním úkonem, nevztahuje se na takové správní řízení koncentrační zásada, a to v tom smyslu, že v odvolání může samozřejmě odvolatel předeštit veškerou svou argumentaci (§ 82 odst. 4 správního řádu), kterou nemohl uplatnit dříve. Žalovaný ještě dodal, že účastníci mohou samozřejmě činit další podání i mimo odvolání až do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 správního řádu) a to i v odvolacím řízení, avšak takové podání už není možné považovat za součást odvolání (odvolací námitky).

20. Ke třetí žalobní námitce považoval žalovaný za podstatné to, že ve výsledku všechny odvolací námitky věcně vypořádal, včetně té týkající se relevance skutečného stavu cesty.
21. Tvzení, že pokud ta samá úřední osoba žalovaného rozhodovala v odvolacím řízení i v jiné věci (o určení právní povahy cesty na části předmětného pozemku), pak jsou naplněny důvody pro její vyloučení z projednávání věci, jsou dle žalovaného zcela nepodložené bez jakékoli vazby na právní úpravu podjatosti. Rozhodnutí žalovaného o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace (ve spojení s rozhodnutím MÚ Dvůr Králové nad Labem) specifikuje, kde se v lokalitě nachází veřejně přístupná účelová komunikace (k tomu i § 73 odst. 2 správního řádu). A rozhodně to není v místě, kde žalobce provedl stavební činnost (v tomto místě byl mj. vzrostlý živý plot a tráva, jak je v rozhodnutích popsáno a jak plyne ze snímků v rozhodnutích).
22. Ohledně údajného neseznámení žalobce s podklady pro vydání rozhodnutí zdůraznil, že pokud správní orgán vychází v odůvodnění rozhodnutí z veřejně dostupných údajů v katastru nemovitostí, nejsou tyto údaje nově opatřeným podkladem, v důsledku čehož musí správní orgán informovat účastníka dle § 36 odst. 3 správního řádu. Identická situace je ohledně veřejně dostupných (tj. na internetu přístupných) veřejných snímků; tím spíše za situace, kdy žalobce v místě žije desítky let a místo tak velmi dobře zná. Krom toho je i tvzení žalobce o skutkovém stavu v roce 2015 nepravdivé. Fotografie z roku 2015 dokládají to, že v místě stavebních úprav se žádná cesta nenacházela, byl zde vzrostlý živý plot a tráva.
23. Pokud jde o nutnost disponovat povolením Stavebního záměru, pak dle žalovaného žalobce k věci přistoupil tak, že zkopíroval část přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu s tím, ať si správní orgány vyberou z některých z mnoha zde uváděných činností a tu pak podřadí pod jeho činnost. Takováto obrana žalobce však nemůže mít úspěch. Správní orgány konkrétně uvedly, v čem činnost žalobce spočívala. Krom toho žalovaný dodal, že tato námitka je navíc rozporná, protože žalobce v žalobě současně uvedl, že podal ke Stavbě žádost o její dodatečné povolení.
24. Veřejný zájem na daném postupu je pak dán již tím, že činnost žalobce byla vyhodnocena jako nezákonná, přičemž stavební zákon správním orgánům za takové situace ukládá jednoznačnou povinnost k postupu, který zvolily.
25. Proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítnul.

IV. Jednání soudu

26. Při jednání soudu dne 4. 11. 2025 zopakovali žalobci i žalovaný podstatu svých písemných podání ve věci.
27. Soud provedl důkaz listinnými podklady předloženými žalobcem (coby přílohy žaloby) a žalovaným. Zbytek návrhů na dokazování, které vznesl žalobce, soud zamítl a tento svůj postup stručně odůvodnil. K tomu v podrobnostech níže.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

28. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s"). O věci usoudil následovně.

29. Na úvod předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
30. Dodává ještě, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že správní orgán (jakož i správní soud) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: „...*přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek.*“ K tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2017, č. j. 7 Ads 74/2017 – 31, dle něhož „*není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).*“
31. Připomíná rovněž, že dle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Ohledně této problematiky odkazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: „... *je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu – a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení – garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat její. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“
32. Obecně ještě k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, kterou žalobce v žalobě zejména stran žalovaného rozhodnutí namítal.

33. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu zakládá správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006–76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
34. Obecně tak lze konstatovat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily.
35. Krajský soud po seznámení se s obsahem prvoinstančního i napadeného rozhodnutí konstatuje, že ani jedno z nich neshledal nepřezkoumatelným ať už z důvodu nesrozumitelnosti nebo pro nedostatek důvodů. Dle jeho názoru splňují shora citované judikatorní požadavky. Správní rozhodnutí obou stupňů jsou přezkoumatelná, neboť je z jejich odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byly správní orgány při posouzení věci vedeny a k jakému závěru na jejich základě dospěly. Ostatně tomu nasvědčuje i skutečnost, že žalobce s jejich obsahem, zejména pak s obsahem rozhodnutí žalovaného, v žalobě podrobně polemizoval a vyjadřoval se k jednotlivým závěrům.
36. Krajský soud dále předesílá, že všechny nemovitosti uváděné v tomto rozsudku se nacházejí v k. ú. XXX, nebude již tedy tuto informaci u jejich označení v rozsudku dále uvádět.
37. Podstatou **prvé žalobní námítky** byla výtká žalobce, že žalovaný nevyčkal rozhodnutí o jeho námitkách do Kontrolního protokolu, které tak nebyly řádně vypořádány, a vydal rovnou odvolací rozhodnutí.
38. Krajský soud k tomu předně uvádí, že zatímco předchozí právní úprava stavebního řízení (§ 133 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb.) při kontrolní prohlídce výslovně vylučovala užití zvláštních právních předpisů o státní kontrole, tedy kontrolního řádu, nový stavební zákon tak nečiní. V rámci stavební kontroly stavebního úřadu (§§ 291 až 297 stavebního zákona) se tak dotčená ustanovení zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), podpůrně aplikují, tedy včetně jeho § 14, který upravuje vyřizování námitek
39. V souvislosti s tím upozorňuje krajský soud zejména na ustanovení § 14 odst. 3 kontrolního řádu, dle něhož *jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námítky vyřídit v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, který kontrolu vykonal, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námítky předat tomuto správnímu orgánu. O předání námitek kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyzoomí. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti pouze s některými skutečnostmi obsaženými v protokolu o kontrole, které lze od ostatních skutečností v daném*

protokolu o kontrole oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení. (podtržení provedeno krajským soudem).

40. V přezkoumávané věci postupovaly správní orgány následovně. Dne 6. 5. 2025 provedl stavební úřad kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování stavebně právních předpisů ve věci činností prováděných na pozemku p. č. XA. Protokol o této kontrole byl sepsán 28. 5. 2025. Ve stejný den vydal stavební úřad prvoinstanční rozhodnutí o zákazu stavební činnosti a o zákazu užívání záměru dle § 294 stavebního zákona coby první úkon v řízení (což mu umožňuje § 294 odst. 2 stavebního zákona). Součástí Kontrolního protokolu bylo i poučení o možnosti podat proti němu námitky. Žalobce následně (v podstatě souběžně) podal jak odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o zakazujících opatřeních, tak námitky do Kontrolního protokolu.
41. Námitky proti Kontrolnímu protokolu nebyly vyřizovány v řízení o zakazujících opatřeních, ale (s odkazem na shora citovaný § 14 odst. 3 kontrolního řádu) v řízení o přestupku žalobce spočívajícím v realizaci Stavebního záměru. O tom byl žalobce vyrozuměn při zahájení řízení o přestupku dne 9. 7. 2025. To bylo v prvním stupni ukončeno vydáním rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 27. 10. 2025, č. j. MUDK-VÚP/95748-2025/foa17757-2025, kterým byl žalobce shledán vinným spácháním tohoto přestupku a byla mu za to uložena pokuta. Součástí odůvodnění tohoto rozhodnutí byla i pasáž věnovaná vypořádání námitek žalobce proti Kontrolnímu protokolu. Ani jedna z nich nebyla shledána důvodnou. Tímto přestupkovým rozhodnutím provedl krajský soud při jednání důkaz. Krajský soud odkazuje zejména na str. 4 až 9 tohoto rozhodnutí, kde se správní orgán této problematice podrobně věnoval. Vypořádání námitek proti Kontrolnímu protokolu v rámci přestupkového řízení vyvolaného v důsledku zjištění při stavební kontrole je dle krajského soudu plně v souladu s § 14 odst. 3 kontrolního řádu. V tomto postupu správních orgánů tak neshledává žádné pochybení.
42. Za této situace žalovaný v posuzované věci nebyl povinen vyčkávat, až budou námitky proti Kontrolnímu protokolu vypořádány v přestupkovém řízení. To by šlo ostatně proti smyslu řízení o zakazujících opatřeních, kterým je zejména rychle a pružně reagovat na při kontrole zjištěnou nepovolenou stavební činnost a přijmout v důsledku těchto zjištění zakazující opatření, která zamezí v pokračování takové činnosti, užívání jejího výsledku či eliminaci škodlivých následků takové činnosti.
43. Krajský soud považuje v návaznosti na shora uvedené za podstatné a důležité, že námitky žalobce proti Kontrolnímu protokolu nezůstaly opomenuty. A tím se již dostává k podstatě **druhé** a valné části **šesté žalobní námítky**.
44. Opravdu podrobným způsobem se s obsahem těchto námitek vypořádal správní orgán v rámci přestupkového řízení, jak je uvedeno shora. Protože však žalobce v rámci svého odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o zakazujících opatřeních uvedl, že součástí odvolacích námitek činí i námitky, které podal proti Kontrolnímu protokolu, zabýval se jimi i žalovaný v napadeném rozhodnutí (viz jeho str. 2 až 5).
45. Bez významu považuje krajský soud polemiky mezi žalobcem a žalovaným o charakteru odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí (zda bylo banketní či nikoli) a v důsledku toho o koncentraci v odvolacím správním řízení a o otázkách s tím spojených

(povinnost poučení účastníka řízení o koncentraci řízení, aplikace § 307 stavebního zákona apod.). Podstatné je, že přes tyto polemiky žalovaný k posouzení těchto námitek jako námitek odvolacích přistoupil a vypořádal se s nimi. Stalo se tak sice způsobem stručnějším, než tak učinil přestupkový správní orgán, což je ale s ohledem na shora uvedené pochopitelné. Dle názoru soudu se tak ale stalo způsobem přezkoumatelným a dostatečným. V podrobnostech odkazuje krajský soud na shora označené části odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť se s nimi ztotožňuje. Snad jenom jednu poznámku přičiní – právně nevýznamnou je v důsledku skutečnost, zda žalobce Kontrolní protokol podepsal či nikoliv.

46. Žalobci nelze přisvědčit, že by žalovaný na jeho námitky nereagoval nebo že by se k nim nevyjadřoval věcně. Nesouhlas žalobce s vypořádáním těchto námitek, s tím že jim nebylo vyhověno nebo některé z nich byly shledány irelevantními pro posouzení podstaty věci, ještě nezakládá zmatečnost či nepřezkoumatelnost argumentace žalovaného. Krajský soud připomíná, že nedůvodnými byly shledány námitky proti Kontrolnímu protokolu i v rámci přestupkového řízení, jak už shora uvedeno. Argumentace správních orgánů se pak v podstatě shodovala, lišila se zejména v míře podrobnosti.
47. Ve **třetí žalobní námitce** se žalobce věnoval tomu, že oprávněná úřední osoba žalovaného vůči němu nepostupovala objektivně. Krajský soud předně zdůrazňuje, že žalobce v průběhu správního řízení námitku podjatosti oprávněné úřední osoby žalovaného ve smyslu § 14 správního řádu nevznsl. Tuto tezi zmínil až ve správní žalobě, kde ale pro její řešení již v důsledku toho není dán prostor, protože soud nemá v tomto směru na zákonnosti a správnosti postupu správních orgánů stran takové námitky co přezkoumávat. Přesto však považuje za vhodné alespoň stručně konstatovat, že důvody, pro které žalobce podjatost oprávněné úřední osoby žalobce spatřoval, by nemohly obstát. Prvním z nich je fakt, že tato osoba byla oprávněnou úřední osobou i v předcházejícím řízení o deklaraci VPÚK v dané lokalitě. Tento fakt však sám o sobě tuto osobu z projednávání a rozhodování ve věci zakazujících opatření není způsobilý vyloučit. Stejně tak názor žalobce, kterému se nelíbili některé poznámky oprávněné úřední osoby vůči jeho právnímu zástupci. Dle názoru soudu v tomto směru nedošlo k excesu takové intenzity, který by objektivitu hodnocení celé věci ze strany oprávněné úřední osoby žalovaného zpochybnil.
48. **Čtvrtá žalobní námitka** obsahovala výtku žalobce vůči žalovanému, který mu neumožnil se vyjádřit k podkladům před vydáním žalovaného rozhodnutí, konkrétně šlo o fotografii z aplikace mapy.com z roku 2015, která se stala součástí tohoto rozhodnutí na jeho str. 3, na níž je zachycen zaparkovaný automobil u živého plotu na pozemku p. č. XA. Předně – v odvolacím správním řízení správní orgán povinnost seznamovat účastníky řízení před vydáním odvolacího rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu v zásadě nemá. Výjimku tvoří situace, kdy dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu odvolací orgán odvoláním napadené prvoinstanční rozhodnutí nebo jeho část změnil. Pak se podle § 36 odst. 3 téhož zákona postupuje, pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem. Taková situace v posuzované věci nenastala. Žalovaný prvoinstanční rozhodnutí neměnil, dle § 90 odst. 5 správního řádu je potvrdil a odvolání žalobce zamítnul.
49. Dále krajský soud zdůrazňuje, že význam uvedené fotografie, která je veřejně přístupná na portálu mapy.com, je pro posouzení věci zcela marginální. Žalovaný se jí pouze snažil zdůraznit, že živý plot na pozemku p. č. XA se nacházel již před mnoha lety a že šlo o všemi respektovaný pokojný stav. Tato skutečnost ale vyplynula již z jiných důkazů

(včetně jiných fotografií) obsažených ve správním spise. Nemožnost žalobce vyjádřit se právě k tomuto snímku tak žádný relevantní dopad do jeho procesních práv, který by v důsledku měl potenciál ovlivnit zákonnost rozhodnutí o věci samé, nemá.

50. **Pátá žalobní námitka** sestává z řady podnámitek, které se týkají podstaty projednávané věci. Tedy zda se žalobce dopustil realizací Stavebního záměru nepovolené stavební činnosti, v důsledku které bylo na místě, aby stavební úřad vydal zakazující opatření ve smyslu § 294 stavebního zákona.
51. Dle § 171 stavebního zákona záměr vyžaduje povolení s výjimkou drobných staveb a změn využití území, u kterých tak stanoví tento zákon. Ten tak stanoví ve své příloze 1.
52. Žalobce sice v odvolání a v žalobě namítal, že Stavba je právě tím záměrem, který je vymezen v příloze 1, ovšem nutno se žalovaným souhlasit v tom, že nikdy přesněji nespecifikoval, o kterou z položek uvedených v Příloze 1 by se v případě Stavby mělo jednat. Navíc si podstatě protiřekl (a to včetně jeho vyjádření při soudním jednání), kdy bez dalšího jednou uvedl, že jde v případě Stavebního záměru o drobnou stavbu, jednou že jde o udržovací práce nebo stavební úpravy pozemních komunikací, či jednou že jde o terénní úpravy. Žalovanému tak nelze vytýkat, pokud pouze ve stručnější podobě, ale výstižně, ozřejmil, proč Stavební záměr nelze považovat ani za drobnou stavbu, ani za udržovací práce, ani za terénní úpravy ve smyslu Přílohy 1 (viz zejména poslední odstavec na str. 5 napadeného rozhodnutí). S těmito závěry se krajský soud ztotožňuje. Žalobci se nepodařilo ani ve správním, ani v soudním řízení zpochybnit závěr stavebních úřadů obou stupňů, že Stavební záměr vyžadoval před svojí realizací povolovací titul.
53. Není pak sporu o tom, že tento povolovací titul Stavba nemá, stejně jako že jejím stavebníkem je žalobce. Tyto skutečnosti ostatně nerozporoval ani on sám.
54. Krajský soud v souvislosti s tím odkazuje na rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 23. 12. 2024, č. j. MUDK-ODS/99626-2024/jze 29475-2023, ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 3. 2025, č. j. KUKHK-7280/DS/2025-2 (Ma), kterými byla deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v dané lokalitě. Není pochyb o tom, že na hranici pozemkových parcel č. XE a XA vede zčásti po pozemku p. č. XE a zčásti po pozemku p. č. XA. Nikoliv tedy po celé šířce pozemku p. č. XA, neboť na části tohoto pozemku se nacházel například zmíněný živý plot, jak plyne z fotodokumentace založené ve správním spise.
55. Není právně významné, že pozemek p. č. XA je veden v katastru nemovitostí v druhu pozemku: ostatní plocha, způsob využití: ostatní komunikace. Ani to, že dle územního plánu Dvora Králové nad Labem je zařazen do funkční plochy DS – plochy dopravní infrastruktury. Návrh žalobce na doplnění dokazování dotazem na katastrální úřad, na základě jakých podkladů jsou tyto záznamy v katastru nemovitostí evidovány, tak soud vyhodnotil jako zcela nadbytečný.
56. Podstatný je faktický stav daného pozemku. Ten byl zjištěn právě v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace, kdy bylo zřetelně deklarováno, na kteréže části tohoto pozemku se tato nachází. Na zbývajících částech tohoto pozemku existence pozemní komunikace shledána nebyla. Právě na té ale žalobce Stavební záměr (cestu) realizoval.

57. Tento skutkový stav byl navíc spolehlivě ověřen i v samotném řízení o zakazujících opatřeních, jak plyne z podkladů založených ve správním spise, zejména z úředního záznamu Městské policie Dvůr Králové nad Labem ze dne 6. 3. 2025 včetně pořízené fotodokumentace a dále z Kontrolního protokolu zachycujícího kontrolu stavebního úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 6. 5. 2025. Krajský soud tak neměl nejmenší důvod provádět v dané lokalitě místní šetření, jak navrhoval žalobce.
58. Irelevantní jsou v souvislosti s tímto faktem tvrzení žalobce, že část hranice mezi pozemky p. č. XA a p. č. XD byla fakticky dlouhodobě využívána ke komunikační potřebě, a to jednak formou parkování různých motorových vozidel, jednak formou sjezdů k obytnému domu na stp. č. 165. Ze shora uvedených podkladů bylo spolehlivě zjištěno, že na části pozemku p. č. XA hraničící s pozemky p. č. 183/, XB a XC se těleso pozemní komunikace nenacházelo. Vybudoval je tam v podobě Stavebního záměru až žalobce. Správní orgánům tak nelze vytknout, že skutkový stav věci zjistily v tomto směru nedostatečně.
59. Stejně tak je nevýznamné, pokud se žalobce snažil prokázat, že nějaké stavební práce se na této části pozemku p. č. XA měly realizovat již v minulosti. Jejich výsledkem rozhodně nebylo vybudování pozemní komunikace, to žalobce ani netvrdil. A jak už soud uvedl, skutečnost, že Stavební záměr v jeho současné podobě realizoval on, nikterak nezpochybňoval. Ostatně byl při této činnosti Městskou policií Dvůr Králové nad Labem přímo zachycen. Návrhům na doplnění dokazování v tomto směru tak soud nevyhověl.
60. Nelze souhlasit se žalobcem ani v tom, že realizací Stavebního záměru nedošlo v dané lokalitě ke změně okolností. Naopak – žalobce postavil na části pozemku p. č. XA nově nepovolenou Stavbu v podobě pozemní komunikace (cesty).
61. To samo o sobě předpokládá existenci veřejného zájmu na nápravě takto vzniklého nezákonného stavu (srovnej § 291 stavebního zákona). A protože tento veřejný zájem náleží hájit příslušným stavebním úřadům, nelze jim vytýkat, že zahájily se žalobcem nejenom řízení o odstranění stavby a přestupkové řízení, ale také že vydaly zakazující opatření dle § 294 stavebního zákona.
62. Dle § 294 odst. 1 stavební úřad může i bez provedené kontroly zakázat
- a) stavební nebo montážní činnost, je-li prováděna v rozporu s tímto zákonem nebo jinými
- právními předpisy,
- b) odstraňování záměru, pokud je odstraňován v rozporu s tímto zákonem nebo jinými
- právními předpisy,
- c) užívání záměru, je-li užíván v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy.
63. Dle odst. 3 téže normy v rozhodnutí o zakazujícím opatření může stavební úřad uložit další opatření, je-li to vzhledem k povaze a následkům činnosti, která se zakazuje, nezbytné, a stanovit lhůtu k jejich provedení.

64. V posuzované věci stavební úřad s odkazem na § 294 odst. 1 písm. a) citovaného zákona zakázal žalobci coby stavebníkovi pokračovat ve stavební činnosti na pozemku p. č. XA, kterou prováděl bez předchozího povolení stavebního úřadu se záměrem vybudovat pozemní komunikaci, jež by podélně rozšířila veřejně přístupnou účelovou komunikaci nacházející se na pozemcích p. č. XA a XE, jež byla deklarována rozhodnutím Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 23. 12. 2024, č. j. MUDK-ODS/99626-2024/jze29475-2023. Dále s odkazem na § 294 odst. 1 písm. c) zakázal užívání záměru jako pozemní komunikace, jelikož užívání záměru nebylo stavebním úřadem povoleno. A konečně s odkazem na § 294 odst. 3 uložil stavebníkovi povinnost provést opatření, kterými zajistí, že záměr na pozemku p. č. XA nebude nikým užíván jako pozemní komunikace (tj. že záměr viditelně vymezí např. páskou umístěnou na tyčkách či sloupcích podél zpevněné veřejně přístupné účelové komunikace, aby bylo zřejmé, že užívání záměru pro pojezd vozidly je zakázáno). V podobnostech odkazuje soud na výrok citovaného rozhodnutí.
65. Krajský soud předně v návaznosti na obsah **sedmé žalobní námitky** konstatuje, že výrok uvedeného rozhodnutí stavebního úřadu (potvrzený žalobou napadeným rozhodnutím) shledává naprosto zřejmým, srozumitelným, jednoznačným a vykonatelným. Stavební úřad precizně popsal, na které části pozemku p. č. XA se nepovolený Stavební záměr nachází, zakazující opatření se pak zřetelně týkají právě této části tohoto pozemku. Jeho zbývající část není zakazujícími opatřeními nikterak dotčena (stavební úřad pamatoval i na existenci sjezdů z pozemku p. č. XA na pozemky p. č. XD, XB a XC).
66. Žalobci tedy rozhodně nelze přisvědčit v jeho tvrzení, že výrok prvoinstančního rozhodnutí vymezující zakazující opatření je nejasný a nevykonatelný, že povinnost byla stanovena v rozsahu přesahujícím řešené území a že rozsah zákazu a širě stanovené povinnosti byl nepřiměřený. Naopak – výrok vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu a velmi dobré znalosti dané lokality.
67. Uložená zakazující opatření pak dle mínění krajského soudu nelze označit za neproporcionální (jak žalobce v obecné rovině namítal v **části šesté žalobní námitky**).
68. Předně – bez významu je v souvislosti s tím námitka žalobce, že v době kontroly stavebního úřadu již práce na Stavbě neprobíhaly a že tedy stavební úřad nemohl vědět, zda v nich ještě hodlá pokračovat či nikoliv. Výrok dle § 294 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (viz shora) byl za dané situace zcela na místě právě proto, že nebylo vyloučeno, že žalobce má v úmyslu provádět na Stavebním záměru ještě nějaké další stavební činnosti. Podle výkladu žalobce by zákaz dle citovaného ustanovení bylo možné provést pouze v okamžiku, kdy by nepovolená stavební činnost právě reálně probíhala, což je pochopitelně výklad zcela absurdní, jenž by do značné míry paralyzoval smysl tohoto ustanovení.
69. Uložená zakazující opatření pak soud považuje za zcela přiměřená a odpovídající veřejným zájmům, které stavební úřad hájil. Tedy aby nebylo pokračováno v nepovolené stavební činnosti, aby stavební záměr, jehož užívání nebylo povoleno, užíván nebyl a aby stavebník přijal taková opatření, aby záměr nebyl jako pozemní komunikace užíván třetími osobami, přičemž tato opatření byla stavebním úřadem detailně popsána. Taková opatření považuje soud za zcela proporcionální k podobě Stavebního záměru, jehož užívání by mohlo mít negativní dopady na bezpečnost silničního provozu v daném místě, jakož i na bezpečnost osob, které by jej mohly užívat.

70. Krajský soud ještě obecně závěrem shrnuje, že nebylo na místě činit další důkazy navrhované žalobcem, např. dotazem na stavební úřad stran evidence stavebního povolení na existující komunikaci na části pozemku p. č. XA či na vlastníka pozemku p. č. XB stran souhlasu s výsadbou zeleně, protože všechny tyto důkazy směřovaly k otázkám, které nebyly pro posouzení podstaty projednávané věci právně významné.
71. Krajský soud proto žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

VI. Náklady řízení

72. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj 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. Ve věci měl úspěch žalovaný, ten se však náhrady nákladů řízení při jednání soudu výslovně vzdal.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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.

Hradec Králové 11. listopadu 2025

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu