



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., a Mgr. Heleny Konečné ve věci

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

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2026, č. j. KUKHK-DS-2025-35036-5,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 12. 2. 2026 domáhal zrušení výše specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 27. 10. 2025, č. j. MUDK-VÚP/95748-2025/foa17757-2025. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 301 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, kterého se měl dopustit tím, že bez povolení, které je podle

stavebního zákona vyžadováno, z nedbalosti dne 6. 3. 2025 na pozemku parc. č. XA v k. ú. xx provedl stavbu v rozsahu navezení ze silnice odfrézovaného recyklátu a jeho urovnání k hranicím pozemku parc. č. XB, XC a XD vše v k. ú. xx, za účelem rozšíření veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se na parc. č. XA v k. ú. xx do souladu se způsobem využití uvedeného v katastru nemovitostí. Za uvedené jednání byla žalobci uložena peněžitá sankce ve výši 60 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. **Žalobce v první řadě namítal, že ve věci rozhodoval podjatý správní orgán I. stupně a podjatá úřední osoba žalovaného.** Uvedl, že Městský úřad Dvůr Králové nad Labem má na věci vlastní zájem, neboť je vlastníkem pozemku, který je dotčen výše specifikovaným jednáním žalobce, tedy pozemku parc. č. XE v k. ú. xx. Správní orgán I. stupně je podjatý rovněž proto, že v minulosti rozhodoval i o jiných věcech týkajících se žalobce, tedy v řízení o přestupku vyřízeném blokem na pokutu na místě týkající se vykácení zeleně na dotčeném pozemku či v řízení o určení právní povahy cesty na pozemkové parcele č. XF v k. ú. xx.
3. Za podjatou považuje žalobce i pověřenou úřední osobu žalovaného, která rozhodovala v nyní přezkoumávané věci. Žalobce uvedl, že tato osoba rozhodovala o otázkách přímo souvisejících s přestupkovým řízením a dřívější rozhodnutí této osoby jsou nyní podkladem pro rozhodnutí o vině a trestu žalobce. Zároveň tato osoba ve svých rozhodnutích subjektivně a nad nezbytný rámec hodnotí žalobce.
4. **V rámci dalšího žalobního bodu žalobce namítal, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci.** V rozhodnutí správních orgánů abscentuje prokázání souvislosti mezi jednáním žalobce a následkem v podobě stavby. Žalobci je kladeno za vinu navezení ze silnice odfrézovaného recyklátu a jeho urovnání k hranicím výše specifikovaných pozemků za účelem rozšíření veřejně přístupné účelové komunikace. Z podkladů pro rozhodnutí je zjevné, že stavba kladená žalobci za vinu není homogenní, značně se liší např. v protilehlých cípech a byla dotčena i jednáním třetích osob (budování sjezdů, stáním vozidel a úpravou ze strany třetích osob). Správní orgány se vůbec nevypořádaly s tím, že některé úpravy mohly být provedeny ze strany třetích osob a nikoli jen žalobcem.
5. Správní orgány vyšly z podkladů, které nejsou způsobilé k dokazování (fotografie, ze kterých není ověřitelné datum pořízení), z kontrolního protokolu, ze kterého nelze dovodit rozsah přestupku, který se žalobci klade za vinu (přesné zaměření navážky). Žalobce navrhoval řadu důkazních návrhů, které ale nebyly připuštěny (tyto se vztahovaly zejména k tomu, že na stavbě docházelo i k jednání třetích osob – parkování vozidel, využívání komunikace).
6. **Žalobce rovněž namítal i to, že správní orgány nesprávně právně hodnotily práci žalobce jako „stavbu“.** Žalobce je přesvědčen, že práce, které mu jsou kladeny za vinu nepodléhají veřejnoprávnímu povolení, tj. že by provedl záměr bez povolení ve smyslu přestupku, který je mu kladen za vinu. Žalobce neprovedl stavbu, ale „běžnou údržbu v podobě seřiznutí, doplnění, zpevnění a čištění krajnic“ a činnosti související údržby zejména v podobě „zesílení nebo rozšíření vozovky a krajnic“ či „zachování obnovy původních vlastností“, které jsou vyjmuty z povinnosti získat povolení ve smyslu výjimek dle přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu. Je to právě správní orgán, kdo je povinen prokázat, že záměr vyžaduje stavební povolení. Ve skutkové větě, která je žalobci kladena za vinu, není
Za správnost vyhotovení: R. V.

uvedeno, že vybudoval komunikaci. Navezení a urovnání materiálu je typické pro úpravu povrchu pozemku. Správní orgány neprokázaly, zda stavební činnost, postup, použité stroje, základy či jiné činnosti odpovídají vybudování komunikace.

7. **V neposlední řadě žalobce namítal, že mu byl uložen nepřiměřený správní trest.** Žalobci byla uložena jako sankce peněžitá pokuta ve výši 60 000 Kč, což má představovat 3 % z maximální výše možné pokuty. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ale stojí na nesprávném posouzení závažnosti jednání žalobce, výsledkem je tak nepřiměřená výše uložené sankce. Správní orgán by se měl zabývat intenzitou zásahu do chráněných zájmů. Intenzitu je možné hodnotit při srovnání s pokutami uloženými jiným stavebníkům za obdobné jednání. Správní orgány se nezabývaly okolností, že žalobce již byl za své jednání částečně postižen uložením blokové pokuty. Pozemek byl upravován i ze strany třetích osob a k vykácení dřevin žalobcem došlo jen na malé části pozemku (23,6 m ze 114,51 m). Žalobce se k jednání doznal, není proto zřejmé, proč se s jeho doznáním nepracuje v rámci úvah o správním trestu.
8. **Žalovaný** se k podané žalobě vyjádřil tak, že ji považuje za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že dovozovat systémovou podjatost jen z toho, že město Dvůr Králové nad Labem je spoluvlastníkem dotčeného pozemku a zároveň ve věci rozhoduje městský úřad, není možné. V opačném případě by došlo k paralyze veřejné správy. Žalobce ve vztahu k problematice systémové podjatosti nic konkrétního netvrdí a ani neprokazuje. V případě podjatosti pověřené úřední osoby byla námitka podjatosti vznesena až v doplnění odvolání, byla zamítnuta a proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k Dopravnímu a energetickému stavebnímu úřadu.
9. Žalovaný rovněž zdůraznil, že žalobce není ve věci sankcionován podruhé. V blokovém řízení mu byla uložena pokuta za vykácení porostu, zatímco předmětem nyní přezkoumávaného řízení bylo uložení pokuty za provedení stavebního záměru bez vyžadovaného povolení. Žalovaný připomněl, že není pravdou, že by se žalobce v průběhu řízení k jednání doznal. Doznání proto nebylo zohledněno při stanovení výše správní sankce.

III. Jednání soudu

10. Ve věci se dne 21. 4. 2026 konalo jednání před krajským soudem, kterého se zúčastnili žalobce a jeho zástupce. Žalovaný se z jednání před jeho konáním telefonicky pro nemoc omluvil s tím, že souhlasí s projednáním a rozhodnutím věci v jeho nepřítomnosti.
11. Zástupce žalobce odkázal na obsah žaloby a zdůraznil z jeho pohledu klíčová žalobní tvrzení. Opětovně připomněl, že není zřejmé, proč by činnost, kterou žalobce provedl, měla být stavbou ve smyslu skutkové podstaty přestupku. Zároveň opětovně zmínil, že žalobce po celou dobu správního řízení navrhoval řadu důkazních návrhů, které ale správní orgány obou stupňů odmítly provést. Ve vztahu k námitce podjatosti správního orgánu I. stupně reagoval na vyjádření žalovaného. Uvedl, že hlavní problém je v kumulaci funkcí, neboť správní orgán I. stupně vrchnostensky rozhoduje o odpovědnosti žalobce za přestupek a zároveň je Dvůr Králové nad Labem spoluvlastníkem dotčeného pozemku.
12. Ve vztahu k výši pokuty zástupce žalobce odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2025, č. j. 30 A 26/2025-65, který se dle jeho názoru týkal podobné věci, ale s tím,

Za správnost vyhotovení: R. V.

že tam za dané jednání byla obci, jakožto právnické osobě, uložena pokuta „jen“ ve výši 20 000 Kč.

13. Zástupce žalobce učinil řadu důkazních návrhů, konkrétně odkázal na důkazní návrhy v bodě 15, 36 a 39 žaloby, dále k důkazům navrhl místní ohledání a fotografie z daného místa ze dne 10. 2. 2026, které byly přiloženy k žalobě.
14. Zástupce žalobce závěrem setrval na svých procesních vyjádřeních a navrhl zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Dospěl přitom k následujícím závěrům.

K námitce podjatosti správního orgánu I. stupně a pověřené úřední osoby žalovaného

16. Na samotném počátku se krajský soud nejprve obecně vyjadřuje k problematice systémové podjatosti (podjatosti správního orgánu, respektive všech jako zaměstnanců), na kterou žalobce míří v případě správního orgánu I. stupně.
 17. Systémová podjatost předvídá situace, kdy musí být z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v čele úřadu, je-li překročena kritická míra systémového rizika podjatosti – tedy z důvodu, že v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy (např. k územnímu samosprávnému celku), který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky.
 18. Za skutečnosti, které by mohly způsobit výše uvedené ovlivnění jinými než zákonnými prostředky, lze považovat ty, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Takovými skutečnostmi mohou být jevy v politické či mediální sféře, zájem politických činitelů, či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob na určitém výsledku řízení, samotná povaha a podstata rozhodované věci či podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS).
 19. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konzistentně uvádí, že tzv. systémové riziko podjatosti existuje u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny. To je důsledkem nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby.
 20. K pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření (usnesení RS NSS Pražský okruh odst. 63; srov. též rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 190/2015-80, odst. 46). Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je
- Za správnost vyhotovení: R. V.

třeba aktivně předcházet tak, aby k tomu, pokud možno, nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon totiž nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu, ale postačuje, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163, č. 4660/2025 Sb. NSS, odst. 49, či nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, odst. 39). Tyto podmínky se nezměnily ani po novelizaci § 14 správního řádu zákonem č. 176/2018 Sb. (resp. po vložení stávajícího odstavce 2), který pouze posiluje důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob (viz rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS, odst. 57).

21. Posouzení, zda pochybnosti zakládají překročení nadkritické míry systémového rizika podjatosti, závisí na skutkových okolnostech případu. Důvod překročení této nadkritické míry byl v judikatuře shledán v silném ekonomickém zájmu celku na výsledku řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014-30, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014-66 a ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80).
22. Otázkou systémové podjatosti a podmínkami jejího naplnění se zevrubně zabýval nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024-93, č. 4669/2025 Sb. NSS, Šantovka Tower. Z tohoto rozsudku plyne, že *silný ekonomický zájem na výsledku řízení* o umístění stavby, rozsáhlost záměru a jeho kontroverznost shledal Nejvyšší správní soud ve svém souhrnu jako důvod pro překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti, a proto dospěl k závěru, že ve věci rozhodovaly úřední osoby, které měly být podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučeny ze všech úkonů v řízení. V souvislosti s tím Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil, že riziko systémové podjatosti je důsledkem modelu založeného na souběžném výkonu samostatné a přenesené působnosti, v němž nikdy nelze zcela oddělit politická a zákonná hlediska při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti, a proto je třeba v pochybnostech dát přednost vyloučení úředních osob.
23. Žalobce dovozuje systémovou podjatost jen z toho, že je město Dvůr Králové nad Labem (a nikoli městský úřad, který nemá právní subjektivitu) 1/5 spoluvlastníkem dotčeného pozemku. Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že v rámci smíšeného modelu výkonu veřejné správy představuje systémovou podjatost situace, kdy nejen, že může být předmětem rozhodování majetková sféra subjektu, jehož úřední osoba se podílí na projednávání a rozhodování věci, ale zásah do této majetkové sféry musí být objektivně velkého rozsahu a významu. A tuto zásadní okolnost pro možnost shledat systémovou podjatost žalobce netvrdí a ani neprokazuje. Toto kritérium v předmětné věci ani naplněno není, z hlediska relativně velkého města jde o lokální, běžnou kauzu. Na uvedeném nic nemění ani to, že město v samostatné působnosti není pasivní a o svůj majetek se stará.
24. Podjatým není ani pověřená úřední osoba žalovaného. Ve vztahu k té žalobce spatřoval podjatost v tom, že se podílela na rozhodnutích, které jsou podkladem pro nynější rozhodnutí o vině a trestu žalobce. Taková skutečnost ale sama o sobě není a ani nemůže být důvodem pro závěr o podjatosti dané úřední osoby. Pověřená úřední osoba se dle svého pracovního zařazení a specializace zaměřuje na danou výšeč vrchnostenskou veřejnou správu a v jejím rámci rozhoduje i společně související věci. Stejně tak nemůže být důvodem podjatosti (v nynější věci) způsob vyjadřování oprávněné úřední osoby. Žalobce poukazuje

Za správnost vyhotovení: R. V.

na „subjektivní hodnocení, ke kterému u jiných úředních osob žalovaného nedochází“. Žalobce ale zároveň nikterak nespécifikuje, co tímto žalobním tvrzením myslí a z čeho tedy onu podjatost dovozuje.

25. Krajský soud spíše pro úplnost dodává, že během řízení před krajským soudem bylo rozhodnuto i o odvolání žalobce, které podal proti usnesení o zamítnutí jeho námitky podjatosti vůči pověřené úřední osobě žalovaného. Dopravní a energetický stavební úřad svým rozhodnutím ze dne 13. 3. 2026, č. j. DESU/031/006106/26, zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení druhoinstančního správního orgánu o nevykloučení pověřené úřední osoby žalovaného z projednávání a rozhodování nyní přezkoumávané věci. Nehledě na toto rozhodnutí si ale i sám krajský soud, jak je uvedeno výše, posoudil problematiku podjatosti pověřené úřední osoby či správního orgánu I. stupně optikou vznesených žalobních tvrzení, neboť posledním výše uvedeným rozhodnutím není vázán. Námitka podjatosti žalobce není důvodná.

Otázka řádného zjištění skutkového stavu věci

26. Žalobce také namítal, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav projednávané věci. Správní orgány neprovedly důkazní návrhy, které navrhoval, stavba, která je žalobci kladena za vinu vznikla i působením třetích osob a správní orgány chybně vycházely z nedatovaných fotek a kontrolního protokolu, ze kterého nelze dovodit rozsah přestupku.
27. Žalovaný ve svém rozhodnutí na str. 5 zdůrazňuje (odkazem na obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně), že mj. vycházel z protokolu městské policie ze dne 6. 3. 2025, kdy byl žalobce identifikován na předmětné cestě, kdy „upravoval plochu po vykáčených dřevinách“. K tomuto byla přiložena fotodokumentace, ze které je evidentní provádění stavební činnosti – navázka a zhutnění recyklátu. Žalobce se následně i dostavil na služebnu městské policie, kde uvedl, že uvedenou činnost na daném místě (za účelem zbudování pozemní komunikace) realizoval. Ze záznamu z činnosti městské policie tedy plyne, že žalobce realizoval na daném místě činnost, která je mu nyní kladena za vinu. Fotografie, které jsou součástí této činnosti policie, nejsou individuálně datovány, ale z okolností celé věci je zřejmé, že byly pořízeny městskou policií v daném místě a čase. T o vše v okamžiku, kdy byl žalobce i „přistižen“, že realizuje činnost, která mu je nyní kladena za vinu. Rozsah této žalobcovy činnosti není pro naplnění skutkové podstaty přestupku rozhodující. Skutková podstata nyní posuzovaného přestupku ve smyslu § 301 odst. 1 písm. a) stavebního zákona totiž zní tak, že *přestupku se dopustí ten, kdo a) provede záměr bez povolení, které je podle tohoto zákona vyžadováno*.
28. Nadto je třeba doplnit, že rozměry stavby žalobce jsou sumarizovány na str. 10 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť byly zjištěny při kontrolní prohlídce. O této prohlídce byl sepsán protokol, který žalobce sám podepsal. Proti protokolu mohl vznést námitky, což neučinil. Stejně tak dosud nenabídl vlastní měření či jiné konkrétní tvrzení, jak se stavba liší od toho, jak byla zaznamenána v onom výše zmíněném protokole. Ke stejným závěrům dochází i žalovaný na str. 7 žalobou napadeného rozhodnutí.
29. Stejně tak není rozhodující případný podíl třetích osob. Žalobce tvrdí, že správní orgán I. stupně (ale i žalovaný) nezkoumali fakt, že v daném místě se pohybovaly i třetí osoby, které navázku využívaly, svou jízdou z ní dělaly sjezdy a jinak ji „upravovaly“. Ani toto tvrzení není pro naplnění skutkové podstaty přestupku a naplnění odpovědnosti žalobce rozhodující. Činnost třetích osob se – i dle tvrzení žalobce – vztahuje k okamžiku, kdy již
- Za správnost vyhotovení: R. V.

došlo k navedení a zhuštění recyklátu, tedy provedení stavby bez povolení ve smyslu § 301 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

30. Žalobcem ve správním řízení navrhované důkazní návrhy (bod 36 a bod 39 žaloby) tak s ohledem na výše uvedené byly správně vyhodnoceny jako nadbytečné.
31. Krajský soud rovněž důkazní návrhy k výše uvedenému, sumarizované v bodech 36 a 39 žaloby, pro nadbytečnost zamítl, a to z důvodů, které jsou uvedeny výše v bodě 29 rozsudku. Krajský soud pro nadbytečnost zamítl i důkazní návrh ohledáním na místě a důkazní návrhy sumarizované v bodě 15 žaloby (pokutový blok, dřívější rozhodnutí správního orgánu I. stupně ohledně deklarace VPÚK a zákaz užívání stavebního záměru – cesty, včetně uložení povinnosti odstranit navedený materiál a výpis z katastru nemovitostí).
32. Krajský soud naopak k důkazu provedl fotografie přiložené k žalobě ze dne 10. 2. 2026, které dokumentují stav v daném místě. Těmito žalobce dokládal, že „stavbou“, kterou měl realizovat, prorůstá tráva. Dle něj proto jde pouze o jakési nasypání tenké vrstvy materiálu, který nemůže být stavbou ve smyslu skutkové podstaty přestupku a stavebního zákona jako takového. Z těchto fotografií krajský soud nezjistil žádná relevantní skutková zjištění. Je z nich zřejmé, že žalobce rozšířil stávající komunikaci (deklarovanou v jiném správním řízení) násypem určitého materiálu. Skutečnost, že jím prorůstá tráva není z pohledu nyní souzené věci relevantní.

Stavba jako výsledek činnosti žalobce

33. Žalobce dále namítal, že v daném místě nerealizoval stavbu, na kterou by potřeboval povolení, nýbrž běžnou údržbu k doplnění, zpevnění, zesílení či rozšíření krajnic komunikace. Takové činnosti jsou však dle názoru žalobce vyjmuty z povinnosti získat povolení ve smyslu stavebního zákona.
34. Zcela totožným žalobním tvrzením se krajský soud zabýval již ve věci souzené pod sp. zn. 30 A 54/2025, kde projednával zákaz užívání stavby (předmětné cesty). Předmětem posledně uvedeného řízení bylo skrze další rozhodnutí žalovaného 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) stavebního zákona zakázáno pokračovat ve stavební činnosti (stavbě cesty) na pozemku p. č. XA v k. ú. xx, obci Dvůr Králové nad Labem, 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.
35. Charakterem činnosti žalobce s tím, že jejím výsledkem je vznik *stavby* se krajský soud již zabýval. Již dříve dospěl k závěru, že 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. Nelze souhlasit se žalobcem 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). S ohledem na vznik „nové stavby“ nemůže obstát tvrzení žalobce, že prováděl pouze „úpravy, doplnění, zesílení, rozšíření či zpevnění stávající komunikace“.

36. Spíše pro doplnění krajský soud považuje za nutné zmínit, že 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. Irelevantní jsou v souvislosti s tímto faktem tvrzení žalobce, že část hranice mezi pozemky p. č. XA a p. č. XB byla fakticky dlouhodobě využívána ke komunikační potřebě, a to jednak formou parkování různých motorových vozidel, jednak formou sjezdů k obytnému domu na stp. č. XG. V řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace bylo zjištěno, že na části pozemku p. č. XA hraničící s pozemky p. č. XB, XC a XD se těleso pozemní komunikace nenacházelo. Vybudoval je tam v podobě stavebního záměru až žalobce. Skutečnost, že stavbu v její současné podobě realizoval žalobce, tento nikterak nezpochyboval. Ostatně byl při této činnosti Městskou policií Dvůr Králové nad Labem přímo zachycen.
37. Žalobce tvrdil, že jeho činnost není stavbou, respektive jde o „stavbu“, která je vyjmuta k povinnosti získat povolení ve smyslu přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu ve spojení s přílohou č. 5 k vyhlášce č. 104/1997 Sb.
38. K tomu žalovaný správně uvedl, že se v daném případě nejednalo o obnovu původních vlastností komunikace – vykácet keřový porost a na jeho místo umístit hutněný asfaltový recyklát není obnovou původních vlastností pozemní komunikace či obnovou a čištěním její krajnice a není ani jejím „doplněním“ ve smyslu běžné údržby, kam je tento pojem podřazen a to mj. jiné z důvodu zásahu na cizí pozemek.
39. Příloha zmíněné vyhlášky slouží ke konkretizaci práv a povinností uvedených v § 15 vyhlášky (nyní zvýrazněno krajským soudem). Dle tohoto platí, že (1) **Stavební povolení ani ohlášení speciálnímu stavebnímu úřadu se nevyžaduje u prací prováděných na komunikacích v rámci jejich údržby, jestliže**
- a) jejich provedení nemůže negativně ovlivnit stabilitu stavby (zásahem do nosných konstrukcí), **její vzhled nebo životní prostředí,**
 - b) nejsou prováděny na stavbě, která je kulturní památkou nebo se nachází na území památkové rezervace nebo památkové zóny,
 - c) **nedochází k jakémukoliv rozšíření komunikace,** změně její trasy nebo nivelety,
 - d) **nemohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy a práva jiných osob,** včetně práv, která plynou ze styku komunikace s jinými dopravními cestami, inženýrskými sítěmi, jinými vedeními, vodami a vodohospodářskými díly a s chráněným územím (§ 36 a 37 zákona).
40. Právě zvýrazněné části žalobce svým jednáním porušil. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného jasně plyne, v jakém konkrétním jednání je spatřována realizace stavby bez povolení ve smyslu § 301 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. S ohledem i na vše výše uvedené je zřejmé, že žalobce bez povolení vybudoval stavbu (komunikaci) a to na pozemcích (jejich částech), kde tato být neměla, neboť o existenci komunikace v daném místě již bylo rozhodováno v rámci řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace.

41. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který popisuje skutek, který je žalobci kladen za vinu, je dostatečně určitý ve smyslu toho, co se žalobci klade za vinu a z odůvodnění je zřejmé, z jakých důvodů tomu tak je.

Přiměřenost uložené správní sankce

42. V neposlední řadě žalobce namítal nepřiměřenost správního trestu, který mu byl uložen, konkrétně tedy peněžité pokuty ve výši 60 000 Kč. Tvrdil, že správní orgány chybně vyhodnotily závažnost jeho jednání – intenzitu zásahu do chráněných zájmů, kterou měly hodnotit při srovnání s pokutami uloženými jiným stavebníkům za obdobné jednání. Stejně tak nezohlednily skutečnost, že žalobce již byl za své jednání jednou postižen a ke svému jednání se doznal.
43. Krajský soud nejprve připomíná, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného (před ním správního orgánu I. stupně), které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Soud tedy při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za přestupek, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004-87, ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54, ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 As 285/2023-35).
44. Žalovaný se k námitkám žalobce zabýval závažností jednání žalobce, zejména na str. 3 žalobou napadeného rozhodnutí. Vysvětlil, že žalobci byla uložena sankce ve výši pouhých cca 3 % z maximální možné výše pokuty. Zdůraznil, že v daném případě jde o případ porušení stavební kázně, která může mít vliv i na bezpečnost subjektů stavbu užívajících (nevědomky o tom, že jde o stavbu nelegální). Stavba žalobce byla realizována prostřednictvím zhuštěného recyklátu, který tvořil jiný povrch než zbylá veřejně přístupná účelová komunikace (s asfaltovým povrchem). Při přejíždění by tak mohlo dojít i k nebezpečnému chování vozidla.
45. Žalovaný zmínil i skutečnost, že realizaci stavby žalobce předcházelo to, že vykácel několik metrů živého plotu – za toto jednání byl ale zvlášť a v samostatném řízení již sankcionován blokovou pokutou – nejde proto o porušení zásady dvojího trestání, neboť nynější předmět řízení se od (nelegálního) kácení vzrostlého živého plotu zcela liší a řeší problematiku porušení stavební kázně – realizace stavby bez patřičného povolení (to ostatně plyne i z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů).
46. Správní orgány nezohlednily jako polehčující okolnost doznání žalobce, neboť z procesního postupu a jednotlivých vyjádření žalobce neplyne, že by se doznal k jednání, které je mu kladen za vinu. Doznání, které učinil před policejním orgánem nadto není možné považovat za doznání ve smyslu polehčujících okolností, neboť toto učinil v okamžiku, kdy byl přistižen přímo u svého nezákonného jednání.

Za správnost vyhotovení: R. V.

47. Žalovaný (a ani správní orgán I. stupně) stejně tak neměl povinnost zabývat se srovnáváním výše uložených pokut jiným žalobcům za obdobná jednání. Tato povinnost pro něj ze zákona neplyne. Nabízí se zpravidla spíše v případech, kdy se žalobce svými konkrétními tvrzeními snaží poukázat na nekonzistentnost rozhodování toho kterého správního orgánu a namítá zásah do legitimního očekávání vzešlého z ustálené správní praxe. Správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle – její význam tak spočívá v tom, že představuje významné vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014-33, či ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016-156, ze dne 7. 3. 2025, č. j. 5 As 285/2023-35). Žalobce ale v obdobném gardu ničeho netvrdil.
48. Na výše uvedeném závěru ničeho nemění ani u jednání krajského soudu učiněný odkaz zástupce žalobce na rozsudek zdejšího krajského soudu ze dne 11. 11. 2025, č. j. 30 A 26/2025-65, který se dle jeho názoru týkal podobné věci, ale s tím, že tam za dané jednání byla obci, jakožto právnické osobě, uložena pokuta „jen“ ve výši 20 000 Kč. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že z jediného rozsudku či rozhodnutí správního orgánu není možné usuzovat na zavedenou správní praxi či neodůvodněné rozdíly. V poukazované věci nadto ve druhém stupni rozhodoval Krajský úřad Kraje Vysočina a nikoli Krajský úřad Královéhradeckého kraje.
49. Správní orgán I. stupně a následně žalovaný vycházeli při ukládání správního trestu ze zákonem stanovených mantinelů a výši pokuty náležitě odůvodnili.

V. Závěr a náklady řízení

50. Soud tak neshledal žalobou důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročež nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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 21. dubna 2026

Za správnost vyhotovení: R. V.

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.