



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně:

MUDr. R. H.

X

zastoupená advokátem JUDr. Ing. Petrem Václavíkem
sídlem U nákladového nádraží 1949/2, Praha 3

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti

osob zúčastněných na řízení: 1. Mgr. Ing. V. K.

bytem X

zastoupen advokátkou Mgr. Ivou Havlovou
sídlem Mánesova 808/22, Hradec Králové

2. V. S.

bytem X

3. R. S.

bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2018, č. j. 095354/2018/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah žaloby

1. Městský úřad Nymburk, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017, č. j. MUNYM-110/21954/2017/Kus, nařídil žalobkyni odstranění stavby označené jako „rozestavěná stavba nepravidelného půdorysu“ na pozemku p. č. X v k. ú. X (všechny níže označené pozemky se nacházejí v témž katastrálním území).
2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.
3. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 24. 9. 2018, se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Žalobkyně úvodem žaloby upozorňuje, že žalovaný zaslal napadené rozhodnutí advokátovi P. V., přestože žalobkyně v únoru 2018 změnila svého zástupce. Napadené rozhodnutí jí tak dosud nebylo řádně doručeno.
5. Žalobkyně následně rekapituluje průběh nynějšího i dalších řízení vedených stavebním úřadem. Stavba bazénu do 40 m², který je umístěn u rodinného domu ve vzdálenosti 2 m od hranice pozemku, nevyžaduje stavební povolení. Stejně tak není vyžadováno povolení ani ohlášení v případě terénních úprav do 1,5 m výšky o výměře do 300 m², a to bez ohledu na vzdálenost od hranice pozemku. Prováděla-li žalobkyně stavbu bez povolení či ohlášení, postupovala tak v souladu se zákonem.
6. Žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, že důkazní břemeno v řízení o odstranění stavby leží na stavebníkovi. Ten sice v některých případech může mít primární důkazní břemeno, nejprve je však třeba, aby stavební úřad vůbec měl pravomoc v dané věci cokoli činit. Žalobkyně doložila, a to i na základě místního šetření provedeného dne 13. 9. 2016, že staví v souladu se zákonem, neboť od ní není požadováno povolení či ohlášení. Rozhodnutí o odstranění stavby proto nemohlo být vydáno. Žalobkyně zahájila novou stavbu, která byla příslušenstvím rodinného domu. V řízení byly určeny přibližné parametry stavby, která byla podle protokolu umístěna 2 m od hranice sousedního pozemku. Nebylo prokázáno, že stavba nesplňovala parametry stavby nevyžadující stavební povolení či ohlášení. Stavební úřad bez dalšího převzal spekulace sousedů žalobkyně, že drobná stavba a bazén jsou určeny k podnikání. Žalovaný nezkoumal podmínky řízení a měl za prokázané, že pokud žalobkyně neuspěla při dodatečném povolení stavby, nemá řízení žádné vady.
7. Žalobkyně dále namítá, že vedoucí stavebního úřadu je podjatá. Žalobkyně nejprve podala (dne 21. 9. 2017) stížnost, kterou Městský úřad Nymburk (*míněna spíše tajemnice městského úřadu, pozn. soudu*) vyhodnotil jako námitku podjatosti a kterou následně usnesením ze dne 26. 10. 2017 zamítl. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o námitce podjatosti žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 20. 2. 2018, č. j. 026183/2018/KUSK. Žalobkyně opakovaně podávala námitky podjatosti vedoucí stavebního úřadu, která je však ignorovala a bez dalšího dále vedla řízení, aniž by o námitkách informovala nadřízený orgán. O námitkách

ze dne 25. 1. 2017, 26. 7. 2017 a 26. 9. 2017 nikdy nebylo rozhodnuto. Byť je o námitce podjatosti třeba rozhodovat ve vztahu ke konkrétnímu řízení, nemůže si úředník vybrat jedno z řízení, ke kterému je námitka podána. Tajemnice Městského úřadu Nymburk (dále jen „tajemnice městského úřadu“) se při rozhodování o podjatosti úřední osoby opřela v podstatě pouze o sdělení vedoucí stavebního úřadu, že se necítí být podjatou. Jde o absurdní přístup, kdy by podjatou mohla být jen ta osoba, která se k podjatosti dozná. Na tyto námitky napadené rozhodnutí nijak nereaguje, pouze konstatuje, že jsou obstrukční. Důvodné pochybnosti o nepodjatosti mohou podle judikatury vyvolat i skutečnosti úzce související s případem, např. kontroverznost stavby. V dané věci jde o kontroverzní stavbu, což plyne ze skutečnosti, že věc byla medializována v pořadu České televize Černé ovce vysílaném dne 4. 5. 2017. V tomto pořadu vedoucí stavebního úřadu velmi ochotně vystoupila s prohlášením, že se jedná o stavbu pro podnikání, která je postavena v rozporu s územním plánem a je o ploše více než 120 m². Tato prohlášení byla učiněna před provedením jakýchkoli důkazů. Usnesení ze dne 26. 10. 2017 pak zcela nepochopitelně sděluje, že televizní vystoupení vedoucí stavebního úřadu svědčí o její profesionalitě a že reagovala pouze na tvrzení žalobkyně a řešila pouze uzavřená řízení. Žádná řízení však v té době uzavřena nebyla.

8. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno i přesto, že nebylo pravomocně rozhodnuto o podjatosti vedoucí stavebního úřadu. O tom bylo rozhodnuto až zamítnutím odvolání usnesením žalovaného ze dne 20. 2. 2018, č. j. 026183/2018/KUSK. Byť nepravomocné rozhodnutí ve věci podjatosti hovoří o tom, že odvolání nemá odkladný účinek, bylo toto rozhodnutí doručeno zástupci žalobkyně až dne 8. 11. 2017. Tentýž den došlo k vydání prvostupňového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v případě pochybností o podjatosti úřední osoby může tato osoba činit pouze neodkladná rozhodnutí, kterým jistě není prvostupňové rozhodnutí, je otázkou, zda vydáním prvostupňového rozhodnutí nedošlo k překročení zákona. Velmi nápadné je i to, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno tentýž den, kdy bylo rozhodnutí o podjatosti doručeno žalobkyni, tudíž vzniká otázka, zda nebylo připraveno předem.

Vyjádření žalovaného a další podání

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítl, že napadené rozhodnutí nebylo doručeno pouze zástupci žalobkyně, ale též přímo žalobkyni. Ze správního spisu neplyne, že by žalobkyně změnila zástupce, proto žalovaný na tuto skutečnost nemohl reagovat. Žalobkyně se stavbou bazénu započala bez řádného povolení. Námitka podjatosti byla v řízení vyřešena. Polemika žalobkyně je zavádějící již vzhledem k tomu, že žalobkyně neuposlechla pokyn stavebního úřadu k zastavení prací, ale nadále v nich pokračovala. Výsledek stavební činnosti nelze hodnotit jako stavbu, která nevyžaduje povolení, což je zřejmé ze správního spisu. Jednání Rady města Nymburk nepřísluší žalovanému hodnotit. Žalobní námitky jsou směřovány do řízení o dodatečném povolení stavby, jsou tedy opožděné. Otázky, které byly předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, se považují za pravomocně projednané a správní orgány jsou těmito závěry v navazujícím řízení o odstranění stavby vázány. Žalovaný dále zcela odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
10. Osoba zúčastněná na řízení 1 ve svém vyjádření uvedla, že tvrzení žalobkyně, podle kterého je stavba pouhým příslušenstvím rodinného domu a jednotlivé stavby spolu nijak nesouvisí, je čistě účelové. Z webových stránek žalobkyně je patrné, že stavba má sloužit k provozování vodoléčby. Veškeré údajně nesouvisející stavby jsou provedeny nad stropem

jednou celistvou pozednicí s „A“ trémovým a zastřešeny jedinou celistvou sedlovou střechou se střešní krytinou (bobrovka) s osazením souvislým okapovým systémem s plným oplechováním i v úžlabích, což jen podtrhuje, že jde o funkční celek. Žalobkyně chce dosáhnout svého cíle bez ohledu na to, že svým chováním porušuje právní předpisy. Je nepochybné, že nejsou splněny předpoklady § 103 ve spojení s § 79 a § 80 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (viz čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“), a jedná se o stavbu vyžadující stavební povolení. Argumentaci nedostatkem pravomoci stavebního úřadu považuje osoba zúčastněná na řízení 1 za absurdní. Stavby jsou umístěny na pozemku vedeném v katastru nemovitostí jako zahrada, která je součástí zemědělského půdního fondu. Realizaci jakékoli stavby tak musí předcházet vynětí ze zemědělského půdního fondu. Žalobkyně zaměňuje postup respektující stavební zákon za podjatost úředníka. Osoba zúčastněná na řízení 1 navrhuje zamítnutí žaloby.

11. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 ve vyjádření k žalobě uvedly, že jsou sousedé žalobkyně. Nepovolená stavba jim od počátku znepríjemňuje život, místo do zeleně se dívají do zdi. Stavba zamezuje svitu slunce na zahradu, snížila cenu jejich nemovitosti a pohodu bydlení. Žalobkyně v roce 2014 žádala o povolení stavby garáže a rehabilitačního bazénu pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše větší než 25 m², která byla zamítnuta. I přesto žalobkyně začala stavbu bez povolení realizovat. Žalobkyně nikdy nedodala (i přes výzvy stavebního úřadu) projektovou dokumentaci stavby.
12. V replice ze dne 25. 2. 2019 žalobkyně uvedla, že v případě stavby, která nevyžaduje povolení ani ohlášení, není stavební úřad oprávněn vydat rozhodnutí o zastavení stavebních prací. Takové rozhodnutí je vydáno mimo pravomoc stavebního úřadu, je nicotné a žalovaný jím nemůže být vázán. Stavební úřad po celou dobu řízení neprováděl žádné důkazy, pouze je zakládal do spisu a žalobkyně se s nimi mohla seznámit pouze při ukončení řízení bez možnosti na ně reagovat.
O podnikatelské činnosti žalobkyně není ve spisu žádná zmínka. Žalobkyně svůj dům užívá primárně k bydlení a je oprávněna v něm provádět podnikatelskou činnost. Není povinností žalobkyně sdělovat žalovanému změnu v zastoupení, to je povinností stavebního úřadu, který tuto informaci obdržel.

Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

13. Opatřením ze dne 22. 8. 2016 oznámil stavební úřad zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby bazénu na pozemku p. č. 972/1 a nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na 13. 9. 2016. Žalobkyně na opatření reagovala vyjádřením ze dne 24. 9. 2016, v němž uvedla, že stavba je vzdálena více než 2 m od plotu, a není pro ni tedy třeba povolení. Rozhodnutím ze dne 15. 12. 2016, č. j. 110/55644/2016/Kus, stavební úřad nařídil žalobkyni odstranění rozestavěné stavby bazénu. K odvolání žalobkyně žalovaný toto rozhodnutí zrušil (rozhodnutí ze dne 4. 4. 2017, č. j. 043270/2017/KUSK) a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.
14. Stavební úřad provedl dne 1. 11. 2016 ohledání na pozemcích žalobkyně st. p. X a p. č. X, při němž zjistil, že na pozemku p. č. X je kromě rozestavěné stavby bazénu, která je předmětem jiného řízení, započato s další stavbou, jejíž účel zatím není zřejmý. Jsou provedeny základy, základová deska, je započato se stavbou zdí. Stavba je umístěna cca 2 m od plotu sousedního pozemku, má nepravidelný půdorys, jsou připraveny odpady. Osoby

zúčastněné na řízení 2 a 3 uvedly, že podle informací od žalobkyně se stavba bude skládat z rehabilitačního bazénu, sociálního a technického zázemí a garáže. Nesouhlasí se stavbou sociálního zázemí ani se stavební činností, která nebyla projednána a schválena stavebním úřadem. Zástupce žalobkyně uvedl, že vyjádření sousedů je ničím nepodložené tvrzení, drobná stavba dosud nemá stanovené určení, její využití k podnikání je pouhou spekulací. Stavba není spojena se stavbou bazénu. Žalobkyně se zavázala předložit zaměření drobné stavby k prokázání její velikosti do 25 m².

15. Na základě provedeného ohledání na místě stavební úřad vyzval dne 2. 11. 2016 žalobkyni k bezodkladnému zastavení prací na stavbě „*započatá stavba nepravidelného půdorysu (vedle započaté stavby bazénu, cca 2 m od plotu mezi pozemky parc. č. X a X v kat. území X, jsou provedeny základy a základová deska, je započato se stavbou zdi)*“ na pozemku p. č. X, která je prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu.
16. Dne 8. 11. 2016 zahájil stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona řízení o odstranění rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu na pozemku p. č. 972/1 a nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě dne 29. 11. 2016. Při něm bylo zjištěno, že ve vzdálenosti cca 2 m od hranic pozemku p. č. 972/26 je do výšky 2,75 m (11 řad tvárnic) postavena zeď bez otvorů – blíže k pozemku p. č. 972/24 v délce 10,8 m k lomovému bodu a od tohoto lomového bodu v délce 14,3 m. Na ni navazuje téměř kolmá zeď v délce 1,8 m, další strana má délku 7,8 m a na ni navazuje kolmá stěna v délce 3,5 m. Ve stěně dlouhé 7,8 m jsou tři otvory – jeden zřejmě pro vstup a druhé dva pro okna. Ve stěně dlouhé 3,5 m je otvor zřejmě pro okno. Zdi jsou vybudovány na okrajích zpevněné plochy, která byla zjištěna při minulé kontrolní prohlídce. Zástupkyně žalobkyně uvedla, že záměrem investora je vybudovat na dokončené zpevněné ploše šest drobných staveb o zastavěné ploše do 25 m² a garáž při hranici s pozemkem p. č. X. Jejich využití bude doloženo situací, kterou žalobkyně předloží do týdne (situace byla nakonec přiložena k žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 15. 12. 2016). Osoba zúčastněná na řízení 1 namítla, že stavba tvoří jeden funkční celek. Záměr žalobkyně je pozemek zcela obestavět. Osoby zúčastněné na řízení 2 a 3 uvedly, že jde o stavbu značného rozsahu o rozloze téměř 180 m².
17. Dne 15. 12. 2016 žalobkyně požádala o dodatečné povolení stavby „relaxační místnosti s bazénem“. K žádosti byl přiložen situační výkres, z něž vyplývá, že navrhovaná stavba se skládá z relaxační místnosti o ploše 121 m², jejíž součástí je bazén o výměře 26,25 m². Stavební úřad vyzval žalobkyni k doplnění žádosti (na žádosti žalobkyně byla lhůta k doplnění žádosti prodloužena do 28. 4. 2017) a řízení přerušil. Usnesením ze dne 28. 7. 2017 stavební úřad řízení o žádosti zastavil, neboť ani přes výzvu k doplnění žádosti žalobkyně nepředložila všechny podklady nutné pro posouzení žádosti.
18. Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, č. j. 110/59717/2016/Kus, stavební úřad nařídil žalobkyni zastavit s okamžitou platností všechny stavební práce na stavbě: „*započatá stavba nepravidelného půdorysu*“ na pozemku p. č. 972/1.
19. Usnesením ze dne 23. 5. 2017, č. j. 110/25249/2017/Kus, stavební úřad spojil řízení o odstranění stavby bazénu na pozemku p. č. X s řízením o odstranění rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu na téže pozemku.
20. Dne 20. 8. 2017 žalobkyně oznámila stavebnímu úřadu, že „*na základě doporučení projektanta budu provizorně zastřešovat stávající rozestavěnou konstrukci přístavby na mém*

pozemku z důvodu zajištění stavby před poničením a způsobením následných škod. Nechala jsem zpracovat novou projektovou dokumentaci a vzhledem k termínu jejího vyhotovení a času potřebného pro získání stanovisek a vyjádření zúčastněných institucí je odpovědné stávající hodnoty ochránit až do doby vydání stavebního povolení“. Dne 5. 9. 2017 stavební úřad účastníkům řízení oznámil pokračování v řízení o odstranění rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu

a nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě, které proběhlo dne 26. 9. 2017. Stavební úřad při něm zjistil, že od 29. 11. 2016 bylo ve stavbě pokračováno – byla dostavěna boční zeď směrem k pozemku p. č. X, část zdi a pět sloupů z cihel na severní straně rozestavěné stavby, byl položen krov, přibližně na polovině střechy bylo provedeno laťování a lepenka. Součástí protokolu je též fotodokumentace pořízená při ohledání. Žalobkyně nepředložila stavební deník ani nesdělil, kdo stavbu provádí. Zástupce žalobkyně uvedl, že byla podána námitka podjatosti, o které dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Stavební úřad proto není oprávněn vést toto řízení. Na stavbě došlo pouze k provizornímu zastřešení, aby bylo zabráněno zborcení stavby a případné újmě na zdraví osob.

21. Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017 stavební úřad nařídil odstranění stavby „rozestavěná stavba nepravidelného půdorysu“ na pozemku p. č. X. Stavební úřad konstatoval, že předmětem řízení je odstranění nepovolené stavby – nejprve bylo bez povolení započato se stavbou bazénu

a pak bylo kolem této nepovolené stavby započato se stavbou další, větší stavby. Stavba bazénu se nachází uvnitř rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu a fakticky je její součástí. Stavební úřad popsal parametry stavby a uvedl, že stavebník nesdělil účel stavby. Stavba nebyla dodatečně povolena, stavební úřad proto neměl jinou možnost než nařídít odstranění stavby. Sdělení zástupce žalobkyně, že se seznámí s podklady a vyjádří se k nim, až po rozhodnutí o uplatnění námítce podjatosti, měl stavební úřad stejně jako uplatněnou námitku podjatosti za obstrukční. Námitka podjatosti byla obsažena v odvolání proti rozhodnutí, kterým stavební úřad v jiném řízení zamítl oznámení změny v užívání části stavby. K této námitce se vyjádřil žalovaný v rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 5. 2017, č. j. 064540/2017/KUSK, tak, že „účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. (...) Navíc zástupce odvolatelky poukazuje všeobecně na řízení, která jsou již se stavebníkem vedena; na tuto námitku lze pohlížet jako na námitku obstrukčního charakteru“. Žalobkyně dne 21. 9. 2017 doručila stavebnímu úřadu podání nazvané „stížnost“ ke sp. zn. 110/42465/2016, 110/25240/2017 a 110/39582/2017, které stavební úřad vyhodnotil jako námitku podjatosti vedoucí odboru výstavby. Tajemnice městského úřadu jako představená úřední osoby vydala dne 31. 10. 2017 usnesení, v němž rozhodla, že oprávněná úřední osoba není vyloučena z žádného z úkonů v řízeních vedených pod těmito spisovými značkami, a námitku podjatosti zamítla.

22. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Namítla, že se stavební úřad nevyjádřil k tvrzení o vzdálenosti filtračního zařízení od hranice pozemku a o nutnosti výkopu provedeného v bližší vzdálenosti. Stavební úřad nesprávně odmítl důkaz geodetickým zaměřením a nikdy neprovedl důkaz, z něhož by plynulo, že by stavba nepravidelného půdorysu měla takové rozměry, aby bylo potřeba k její realizaci ohlášení či povolení. Stavební úřad nespojil řízení z moci úřední, ale na základě návrhu žalobkyně. Stejně tak je zavádějící tvrzení, že žalobkyně započala se stavbou bazénu bez povolení. Pokud je stavba bazénu realizována v mezích § 103 stavebního zákona, povolení se nevyžaduje. Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, aniž by prokázal svou

pravomoc. Vedoucí stavebního úřadu vystoupila v pořadu Černé ovce vysílaném dne 4. 5. 2017, v němž uvedla, že stavba na pozemku p. č. X je určena k podnikání, vyžaduje stavební povolení, má rozměr více než 120 m² a je postavena v rozporu s územním plánem. Takové stanovisko považuje žalobkyně za „zajímavé“, neboť žalovaný sdělil, že je třeba nejprve zkoumat, zda jde o stavbu k podnikání a tudíž, zda je třeba povolení. Stejně tak dosud nebylo zkoumáno, zda stavba přesahuje 120 m² (ve skutečnosti tomu tak není) a zda je v rozporu s územním plánem. Vedoucí odboru výstavby proto v oznámení o pokračování v řízení zřejmě opomněla sdělit, že žádnou stavbu povolit nemíní. Žádný správní orgán nemůže mít předem jasno o výsledku řízení; v opačném případě by šlo o libovůli nebo podjatost. Představa, že stavebník připraví projekt, získá stanoviska dotčených orgánů a předloží žádost jen proto, aby se dozvěděl, co ví již z televize, je absurdní. Žalobkyně se táže, kdo má hradit náklady takových kroků. Z rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že stavba vyžaduje územní rozhodnutí, tedy podklad, o kterém se správní orgán dosud nezmínil. Je tak zřejmé, že celé řízení je zmatečné a rozhodnutí stavebního úřadu je nepřezkoumatelné. Stavební úřad své rozhodnutí vydal před nabytím právní moci rozhodnutí o námitce podjatosti.

23. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení. Konstatoval, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem. Žalobkyně k žádosti o dodatečné stavební povolení nepřiložila potřebné doklady, stavba proto nemohla být dodatečně povolena. Stavební zákon jasně stanovuje, že důkazní břemeno v případě tzv. černé stavby tíží stavebníka, o čemž byla žalobkyně několikrát informována. Pokud žalobkyně v prosinci 2016 podala žádost o dodatečné povolení stavby, ve které spojila stavbu bazénu se stavbou relaxační místnosti, ozřejmila tím svůj záměr, který současně potvrdila svou další nepovolenou stavební činností. Stavební úřad neprokazuje, že „černá“ stavba je (či není) v souladu s územním plánem, to je povinností stavebníka. V rozhodnutí stavebního úřadu není uvedeno, že stavba vyžaduje územní rozhodnutí. Stavební úřad své rozhodnutí vydal v době, kdy již byla námitka podjatosti vyřešena (usnesení ze dne 26. 10. 2017 bylo k poštovní přepravě podáno dne 31. 10. 2017). Tvrzení žalobkyně o provizorním zastřešení vzhledem k technickému provedení tohoto zastřešení nepovažoval žalovaný za pravdivé (stavební úřad jasně uvedl, že na stavbě je provedena valbová střecha do výše hřebene 5 m od upraveného terénu, je vybudován dřevěný krov, laťování, lepenka a položena tašková krytina z bobrovek).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti, přitom neshledal.
25. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem vyslovili souhlas (§ 51 s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

Doručení napadeného rozhodnutí

26. Žalobkyně v první řadě namítá, že jí dosud nebylo napadené rozhodnutí řádně doručeno.
27. Podle § 72 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „správní řád“) se rozhodnutí oznamuje účastníkům doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Podle § 34 odst. 2 správního řádu se s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonávat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.
28. Soud k této námitce konstatuje, že žalobkyně byla v řízení zastoupena na základě plné moci ze dne 24. 8. 2016 advokátem JUDr. Ing. P. V., kterou byl zmocněn mimo jiné též k *přijímání doručovaných písemností*. Tento zástupce jménem žalobkyně jednal jak v řízení o dodatečném povolení stavby, tak v řízení o odstranění stavby. Jménem žalobkyně podal dne 21. 11. 2017 též odvolání proti napadenému rozhodnutí. Z žádného podkladu obsaženého ve správním spisu nevyplývá, že by žalobkyně v únoru 2018 oznámila stavebnímu úřadu či žalovanému změnu v osobě svého zástupce či ukončení zastoupení dosavadním zástupcem. Případné vypovězení plné moci (ukončení vztahu zastoupení) přitom nabývá vůči správnímu orgánu účinnosti až v okamžiku, kdy mu bylo oznámeno (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009-58). Ani v žalobě žalobkyně neuvádí, kdo měl být od února 2018 jejím novým zástupcem a komu tedy měl žalovaný napadené rozhodnutí doručovat. Žalovaný proto nepochybil, pokud napadené rozhodnutí zaslal do datové schránky JUDr. Ing. V. Soud doplňuje, že i v případě, kdy by rozhodnutí bylo doručováno nesprávně z důvodu ukončení zastoupení, je zjevné, že se žalobkyně s jeho obsahem seznámila, a nebyla tak nijak zkrácena na svých právech (o čemž ostatně svědčí skutečnost, že proti napadenému rozhodnutí podala včas správní žalobu). Nadto z doručenek přiložených k napadenému rozhodnutí vyplývá, že bylo doručeno též přímo žalobkyni, ačkoli jí neukládalo něco vykonat, a postačovalo tak plně oznámení jejímu zástupci (§ 34 odst. 2 správního řádu). Tvzení žalobkyně, že napadené rozhodnutí dosud nebylo řádně doručeno, proto nemá soud za důvodné.
29. Soud na okraj poznamenává, že ve správním spisu se nachází speciální plná moc ze dne 28. 11. 2016 udělená žalobkyní Ing. H. J. k *vyřízení dodatečného povolení* mj. stavby nepravidelného půdorysu na pozemku p. č. X. S ohledem na předmět řízení, pro nějž byla plná moc udělena a na datum udělení plné moci se tedy zjevně nejedná o plnou moc, na níž poukazuje žalobkyně v žalobě (nejde o plnou moc z února 2018 a netýká se řízení o odstranění stavby).

Podjatost

30. Soud se dále zabýval námitkami nezákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu z důvodu podjatosti vedoucí stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti nelze podrobit samostatnému přezkumu před správními soudy, neboť jde ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem, je možno případné vady správního řízení spočívající v tom, že se projednávání a rozhodování věci za správní orgán účastnila úřední osoba, u níž byl dán některý ze zákonem stanovených důvodů vyloučení, namítat v žalobě směřující proti meritornímu

rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudky NSS ze dne 5. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21, ze dne 24. 10. 2014, č. j. 2 As 160/2014-25, ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016-27, nebo ze dne 19. 12. 2017, č. j. 7 As 362/2017-17). Soud se proto bude v rámci vypořádání tohoto žalobního bodu zabývat též námitkami, kterými žalobkyně zpochybňuje správnost rozhodnutí o námitce podjatosti a v nichž současně přdestírá další tvrzení svědčící podle jejího názoru o podjatosti oprávněné úřední osoby.

31. Žalobkyně v prvé řadě namítá, že stavební úřad opakovaně námitky podjatosti ignoroval a dále vedl řízení, aniž by o nich informoval nadřízený správní orgán.
32. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že by některá z uplatněných námitek podjatosti zůstala bez náležité procesní odezvy. Poukazuje-li žalobkyně na námitky podjatosti, které údajně učinila součástí odvolání proti rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 25. 1. 2017 a 26. 7. 2017, může soud toliko konstatovat, že jde o rozhodnutí, která zjevně nebyla vydána v nyní posuzované věci (žádná rozhodnutí vydaná v uvedených dnech pod žalobkyní uváděnými čísly jednacími nejsou součástí předložené spisové dokumentace) – případné nevypořádání námitek podjatosti uplatněné v rámci jiného řízení nemůže být předmětem přezkumu v nyní souzené věci a tím méně způsobit nezákonnost nyní napadeného rozhodnutí. Při ohledání na místě dne 26. 9. 2017 provedeném v nyní posuzované věci žalobkyně podle protokolu uvedla, že „byla podána námitka podjatosti, o které dosud nebylo pravomocně rozhodnuto“, a proto nemůže stavební úřad vést toto řízení. Nešlo tedy zjevně o podání nové námitek podjatosti v rámci řízení o odstranění stavby, ale pouze upozornění na skutečnost, že taková námitka byla dříve (zřejmě v rámci jiného správního řízení podána). Nelze tedy tvrdit, že o těchto námitkách podjatosti nebylo nikdy rozhodnuto, neboť ve skutečnosti žalobkyně zmiňované námitky v nyní projednávané věci nepodala.
33. Z hlediska nynějšího řízení tak zůstává jediným relevantním podáním obsahujícím námitku podjatosti stížnost žalobkyně ze dne 21. 9. 2017 doplněná k výzvě stavebního úřadu podáním ze dne 23. 10. 2017. O této námitce podjatosti rozhodla tajemnice městského úřadu usnesením ze dne 26. 10. 2017, č. j. MUNYM-012/52798/2017, tak, že oprávněná úřední osoba (vedoucí odboru výstavby) není podjatá a není vyloučena ze žádného z úkonů v řízeních vedených stavebním úřadem pod sp. zn. 110/42465/2016, 110/25240/2017 (*nyní posuzované správní řízení, pozn. soudu*) a 110/39582/2017, a námitku podjatosti zamítla. Žalobkyni sice lze přisvědčit, že usnesení o námitce podjatosti se stalo vykonatelným až jeho doručením žalobkyni, přičemž odvolání v tomto případě nemá odkladný účinek (§ 74 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 5 a § 85 odst. 1 správního řádu). Současně však není povinností správního orgánu prvního stupně před rozhodnutím ve věci samé vyčkat na právní moc usnesení o námitce podjatosti, jak namítá žalobkyně. V souladu se závěry vyplývajícími z judikatury totiž postačuje, že o námitce podjatosti bylo vydáno rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012-32, body 15 – 17, nebo ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 As 77/2014-62). Správní orgán prvního stupně může pokračovat v řízení ihned po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti, byť se tím samozřejmě vystavuje riziku, že odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor (tato situace ovšem v nynější věci nenastala, neboť žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2018, č. j. 026183/2018/KUSK, odvolání žalobkyně zamítl a usnesení o námitce podjatosti potvrdil). V nyní posuzované věci bylo rozhodnutí o námitce podjatosti ze dne 26. 10. 2017 vydáno dne 31. 10. 2017 [kdy bylo předáno k doručení, viz § 71 odst. 2 písm.

a) správního řádu], vyřízení námítky podjatosti tak předcházelo vydání rozhodnutí ve věci samé (k němuž došlo dne 6. 11. 2017), a byly tak splněny zákonné požadavky pro vydání rozhodnutí. V postupu stavebního úřadu tedy nelze spatřovat libovůli či neschopnost, jak namítá žalobkyně.

34. Co se týče argumentů zpochybňujících věcné vypořádání námítky podjatosti, soud připomíná, že podle § 14 odst. 1 správního řádu „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009-753, č. 2906/2013 Sb. NSS (bod 35 a násl.), algoritmus posuzování podjatosti úředních osob je v souladu s citovaným ustanovením třífázový. „Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby.“ Žalobkyni lze přisvědčit, že pro vyloučení úřední osoby postačí existence důvodných pochybností o její nepodjatosti, tedy že existenci okolností svědčící o podjatosti není třeba postavit najisto. Současně je však třeba zdůraznit, že tyto pochybnosti musí jednak ukazovat na určitý poměr úřední osoby k věci, účastníkům nebo jejich zástupcům a současně musí tento poměr svědčit o zájmu úřední osoby na výsledku řízení. Soud již na tomto místě předesílá, že žádné takové okolnosti žalobkyně netvrdila ani v řízení nebyly prokázány.
35. Soud v této souvislosti připomíná, že žalobkyně shodně jako v žalobě námítku podjatosti obsaženou ve stížnosti ze dne 21. 9. 2017, resp. až v jejím doplnění ze dne 23. 10. 2017, založila z podstatné části na skutečnosti, že oprávněná úřední osoba vystoupila dne 4. 5. 2017 v pořadu České televize Černé ovce. Podle § 14 odst. 3 správního řádu může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, *jakmile se o ní dozví*. Od tohoto okamžiku počíná běžet prekluzivní lhůta v délce „bez zbytečného odkladu“. V opačném případě nastává zákonem stanovený následek, že k pozdě uplatněné námitce se nepřihlédne. Jak k tomu dodal NSS (srov. rozsudek ze dne 30. 1. 2013, č. j. [1 As 89/2010-152](#)), „formulaci ‚k námitce se nepřihlédne‘... je nutno vykládat tak, že o námitce podjatosti úřední osoby, která nebyla účastníkem řízení uplatněna bez zbytečného odkladu, se nerozhoduje samostatným usnesením. Podle soudu je z uvedeného zřejmé, že v této části byla námitka podjatosti uplatněna zjevně opožděně, její vypořádání samostatným usnesením tak nebylo nutné. Učinila-li tak přesto tajemnice městského úřadu (resp. žalovaný), poskytli žalobkyni vyšší než zákonem požadovaný procesní standard.
36. Soud nepovažuje za důvodné tvrzení žalobkyně, že tajemnice městského úřadu při posuzování námítky podjatosti vycházela pouze ze sdělení úřední osoby, že se necítí být podjatou. Z odůvodnění rozhodnutí ze dne 26. 10. 2017 vyplývá, že tajemnice kromě převzetí obsahu sdělení oprávněné úřední osoby sama hodnotila obsah a způsob jejího

vystoupení v uvedeném televizním pořadu. Namítá-li žalobkyně, že napadené rozhodnutí na tyto námitky (podle kterých by mohla být podjatou jen taková úřední osoba, která se k podjatosti „dozná“) nereaguje, nespátřuje soud na této skutečnosti nic nezákonného. Napadené rozhodnutí totiž bylo vydáno ve věci odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby, jehož předmětem tak nemohly být odvolací námitky vznesené v řízení o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti. V odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu žalobkyně ostatně uvedenou námitku vůbec neuplatnila.

37. K vystoupení úřední osoby v televizním pořadu lze v obecné rovině uvést, že mediální prezentaci činnosti správního orgánu, včetně vysvětlování jeho postupů, nelze v žádném případě považovat za negativní jev, ale naopak za žádoucí standard. Jak případně uvedl NSS v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159, „[s]právní úřad v demokratickém právním státě se nemůže podobat Zámku ze stejnojmenného Kafkova románu, o kterém nikdo nic neví, neboť je zahalen mlhou mlčení. Mediální prezentace činnosti orgánu veřejné správy, na rozdíl od paušálních a zaujatých hodnocení určitého jednání před započítím správního řízení nebo před jeho formálním ukončením (...), přispívá k realizaci ústavního postulátu, podle něhož státní moc slouží všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. zákonného principu, podle něhož veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).“ Správnímu orgánu tedy nelze bránit ve veřejné prezentaci jeho činnosti (ba naopak), při takové prezentaci je však nutno zachovávat určitou míru zdrženlivosti obzvláště ve vztahu k „živým“ řízením, tak aby vyjádření správního orgánu nevyznívala paušálně či zaujatě. Správní orgán by se měl též vyhnout předběžnému hodnocení dosavadních skutkových zjištění či právních závěrů v běžícím správním řízení. Jak nicméně vyslovila judikatura „[z]a „poměr k věci“ přirozeně nelze považovat profesionální a neosobní procesní stanovisko pracovníka správního úřadu, který z dosud provedených důkazů a dalších skutečností dovodil, že se stal správní delikt, že v řízení bude pokračováno a že je třeba, aby se účastník řízení seznámil se spisem. Řešit otázku, zda správní orgán v tomto intimátu užil vhodný slovní obrat, se zcela vymyká pravomoci soudu. Logika, kterou předestírá žalobce, by zjevně vedla ke zcela absurdním důsledkům“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 12. 1996, č. j. 6 A 21/95-29, publikovaný pod č. 480/1999 Soudní judikatury ve věcech správních; tato argumentace byla následně převzata NSS, srov. např. rozsudek ze dne 21. 10. 2009, č. j. 4 Ads 127/2009-78). Byť se citované závěry týkaly řízení o správním deliktu, lze je podle názoru soudu aplikovat i v nyní posuzované věci. Soud tedy nemůže hodnotit, zda úřední osoba použila vhodná slova, či nikoli, a jak měla v rámci daného pořadu vůbec reagovat. Může se toliko obecně věnovat otázce, zda její tvrzení zavádají pochybnosti o její nepodjatosti v dané věci.
38. Žalobkyni předestřená tvrzení úřední osoby (uvedená v žalobě), která měla vyslovit v uvedeném pořadu, podle soudu nezavádají žádnou objektivní pochybnost o vztahu této úřední osoby k věci žalobkyně, který by značil zájem úřední osoby na výsledku řízení. Jde o obecná tvrzení (ohledně povahy a rozsahu stavby), ze kterých nelze dovodit žádný poměr úřední osoby k dané věci nebo účastníkům řízení. Již vůbec pak z těchto tvrzení neplyne, že by snad stavební úřad něco žalobkyni sděloval prostřednictvím médií a vyžadoval po ní něco, co jí v řízení nesdělil. Soud nepovažuje za účelné zabývat se podrobněji tím, zda oprávněná úřední osoba uvedla, že dotčená stavba je určena pro podnikání a je v rozporu s územním plánem, neboť na těchto právních závěrech vůbec není napadené rozhodnutí (ani rozhodnutí stavebního úřadu) založeno. I kdyby tedy byla pravdivá tvrzení žalobkyně o tom, že úřední osoba bez provedení důkazů konstatovala shora uvedené, nijak by to nemohlo svědčit o jejím vztahu k projednávané věci žalobkyně

a jejím zájmu na určitém výsledku řízení. Nepřípadná je proto i výtka žalobkyně, že jí stavební úřad „zapomněl sdělit“, že stavba je v rozporu s územním plánem. Není pravdou, že by k 4. 5. 2017 (tedy ke dni vysílání pořadu Černé ovce) nebylo ukončeno žádné správní řízení ve věci stavby nepravidelného půdorysu, jak namítá žalobkyně – sama si musí být vědoma toho, že stavební úřad již rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, č. j. 110/59717/2016/Kus, nařídil zastavit s okamžitou platností všechny stavební práce na stavbě nepravidelného půdorysu u objektu č. p. X na pozemku p. č. X. Toto rozhodnutí žalovaný potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl rozhodnutím ze dne 30. 1. 2017, na které sama žalobkyně poukazuje.

39. V této souvislosti musí soud konstatovat, že tvrzení žalobkyně, podle kterého je na základě posledně jmenovaného rozhodnutí žalovaného „*třeba teprve zkoumat, zda je stavba určena pro podnikání*“, je značně zkreslené. Žalovaný v tomto rozhodnutí totiž konstatoval, že je nepochybné, že stavba překračuje parametry uvedené v § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona, tedy že nejde o stavbu do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci. Žalovaný dále uvedl, že „*v daném případě, kdy odvolatelka provedla též bez povolení stavebního úřadu stavební úpravy v objektu č. p. 1470, však bude nutno ještě posuzovat, zda i nadále bude tento objekt mít charakter rodinného domu, či nebude změněn jeho způsob užívání pro podnikatelský záměr. Pokud dojde ke změně na jiný druh stavby, než je stávající (rodinný dům), pak je stavbu nutno posuzovat jako stavbu, která nesouvisí s funkcí bydlení či stavbou pro rekreaci a která tudíž vyžaduje rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení*“. Nutnost zkoumat, zda je stavba (nadto stavba stávajícího rodinného domu, nikoli stavba nepravidelného půdorysu, o kterou jde v nynější věci) určena pro podnikání, tak žalovaný stanovil pouze pro případ, že by v budoucnu došlo ke změně na jiný druh stavby (odlišný od rodinného domu). I v případě, kdy by k takové změně nedošlo, měl žalovaný i tak za nepochybné, že stavba nesplňuje podmínky podle § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona (kvůli svým rozměrům). Ostatní závěry, které žalobkyně dovozuje z vyjádření úřední osoby v pořadu Černé ovce, pak soud považuje za čiré spekulace, k nimž není možno se relevantně vyjádřit. Poukaz žalobkyně na údajnou kontroverznost dotčené stavby ve spojení s rozsudkem NSS č. j. 1 As 89/2010-152, není v posuzované věci případný. Citovaný rozsudek totiž v reakci na závěry rozšířeného senátu vyjádřené v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. [1 As 89/2010-119](#), č. [2802/2013 Sb. NSS](#), k otázce tzv. systémové podjatosti, tedy podjatosti ve správním řízení, v němž rozhoduje orgán územního samosprávného celku ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, zmínil kontroverznost stavby, či její medializaci jako jednu z indicií, která v těchto případech může svědčit o existenci systémové podjatosti. O takovou situaci však v nyní souzené věci nejde (stavební úřad nerozhodoval ve věci týkající se zájmů města Nymburk). Samotná kontroverznost stavby přitom nemůže nic nasvědčovat o podjatosti úřední osoby (v situaci, kdy ve hře není zájem územního samosprávného celku, tedy zaměstnavatele úřední osoby). Nadto soud nepovažuje za přesvědčivou zjednodušující úvahu žalobkyně, že v důsledku uvedení reportáže o dané stavbě v pořadu Černé ovce se tato stavba stává stavbou „kontroverzní“ ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu.
40. Veškeré další skutečnosti uváděné ve vztahu k tvrzené podjatosti v žalobě již nebyly obsahem námitky podjatosti uplatněné ve správním řízení a nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Soud se jimi přesto níže stručně bude zabývat.

41. Soudu není zřejmé, jak by měla s podjatostí úřední osoby v řízení o odstranění stavby souviset skutečnost, že Rada města Nymburk na své schůzi konané dne 1. 11. 2017 neschválila podnájem prostor ordinace ve 2. NP budovy na ulici X společnosti, v níž je žalobkyně jediným jednatelem a společníkem, byť je (jak tvrdí žalobkyně) v obdobných případech podnájem poskytovateli zdravotních služeb ve volných prostorách povolován a žalobkyně prostory dlouhodobě užívala. Toto tvrzení se totiž nijak nevztahuje ani k dané úřední osobě (o jejíž vyloučení pro podjatost žalobkyně usiluje), ani ke stavbě nepravidelného půdorysu, jejíž odstranění bylo nařízeno. Stejně tak nemá s nynějším řízením žádnou souvislost postup úřední osoby v řízení o změně užívání domu v ulici X čp. X zahájené na základě žádosti žalobkyně dne 7. 12. 2017, tedy více než měsíc po vydání prvostupňového rozhodnutí v nyní posuzované věci, či otázka údajného porušení mlčenlivosti v odlišném správním řízení (o přestupku). Co se týče tvrzení žalobkyně, že úřední osoba jednala s Krajskou hygienickou stanicí, „aby na žalobkyni něco našli“, je nutno konstatovat, že zůstalo v rovině pouhé ničím nepodložené spekulace, která je opět vyřčena bez vazby na nyní projednávanou věc.
42. Soud ke všem tvrzením týkajícím se údajné podjatosti úřední osoby souhrnně konstatuje, že žalobkyně vůbec neuvádí ani nedokládá, jak by předestřené okolnosti měly svědčit o *zájmu* dané úřední osoby *na výsledku řízení s ohledem na její poměr k věci, účastníkům či jejich zástupcům*. Žalobkyně svými tvrzeními v zásadě vyjadřuje nespokojenost s postupem dané úřední osoby v různých řízeních vedených stavebním úřadem, poukazuje na údajnou neprofesionalitu, porušení povinnosti mlčenlivosti, či věcnou nesprávnost vydaných rozhodnutí. Tato tvrzení však nijak nesvědčí o poměru úřední osoby k projednávané věci, natož o takovém typu poměru, který by alespoň naznačoval zájem úřední osoby na výsledku řízení.
43. Soud proto uzavírá, že skutečnosti předestřené žalobkyní samostatně ani ve svém souhrnu nesvědčí o tom, že by měla oprávněná úřední osoba s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž bylo lze pochybovat o její nepodjatosti. Ve věci nedošlo k vadě řízení; námitka je nedůvodná.

Splnění podmínek pro nařízení odstranění stavby

44. K meritu věci pak žalobkyně namítá, že nebylo prokázáno, že by stavba překračovala parametry stanovené v § 103 stavebního zákona. Stavební úřad proto nebyl oprávněn zahájit řízení o odstranění stavby. Správní orgány se předpoklady pro vedení řízení o odstranění stavby dle žalobkyně nezabývaly.
45. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
46. Řízení o odstranění stavby zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad, jenž „*také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a zároveň na něm leží důkazní břemeno*“ (rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31, bod 20). Jedním ze zákonem stanovených předpokladů pro postup podle citovaného ustanovení je skutečnost, že stavba byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem. Stavební úřady proto musí z úřední povinnosti u staveb provedených bez

příslušného úkonu stavebního úřadu v prvé řadě zkoumat, zda vůbec takový úkon zákon vyžadoval. Žalobkyni tedy lze přisvědčit, že důkazní břemeno k prokázání existence zákonných předpokladů pro nařízení odstranění stavby leží na správních orgánech, nikoli na stavebníkovi. Stavebníka tíží břemeno k prokázání souladu stavby se zákonem v řízení o dodatečném povolení stavby (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, č. 804/2006 Sb. NSS), tedy v řízení „vnořeném“ do řízení o odstranění stavby (v rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, hovoří NSS v této souvislosti o akcesorické povaze řízení o dodatečném povolení stavby). Neunese-li stavebník v řízení o dodatečném povolení stavby své důkazní břemeno, nelze žádosti o dodatečné povolení vyhovět, a v takovém případě bude naplněna jedna z podmínek pro vedení řízení o odstranění stavby (stavby nebyla dodatečně povolena). V tomto řízení však bude již na správním orgánu, aby prokázal též to, že stavba byla provedena bez rozhodnutí, opatření či jiného úkonu stanoveného stavebním zákonem.

47. Neznamená to ovšem, že by správní orgán musel mít již v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby postaveno zcela najisto, že stavba, která je předmětem řízení, je skutečně realizována bez příslušného povolení (resp. že daná stavba vůbec nějaké povolení potřebuje). Posouzení otázky legálnosti stavby tak bude vždy předmětem dokazování v rámci řízení o odstranění stavby. V něm musí dostat prostor též stavebník – musí mu být umožněno předložit důkazy svědčící o tom, že stavba nepodléhá povolení, ohlášení či jinému úkonu podle stavebního zákona, resp. mu musí být dán prostor k podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Nelze samozřejmě vyloučit, že stavební úřad po zahájení řízení o odstranění stavby na základě shromážděných podkladů dospěje k závěru, že důvody pro odstranění stavby zde nejsou. V takovém případě stavební úřad vydá rozhodnutí, že se odstranění stavby nenařizuje. V případě, kdy stavební úřad vyhověl žádosti o dodatečné povolení stavby, pak dojde k zastavení řízení o odstranění stavby. Námitka, podle které je rozhodnutí nicotné, neboť stavební úřad nebyl oprávněn řízení o odstranění vůbec zahájit, tak není důvodná.
48. Soud se proto dále zabýval otázkou, zda ve vztahu k dotčené stavbě učinily správní orgány taková skutková zjištění, která odůvodňovala nařízení jejího odstranění.
49. Formulace „stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem“ je v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona užita právě proto, že ne každá stavební činnost vyžaduje úkon ze strany stavebního úřadu. V tomto ohledu je významný zejména § 103 stavebního zákona, na který odkazuje též žalobkyně, neboť ten stanoví okruh stavebních činností, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. Byť žalobkyně přesně nekonkretizuje odstavec či písmeno tohoto ustanovení, z textu žaloby a okolností věci je zřejmé, že se žalobkyně dovolává § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 stavebního zákona, resp. § 79 odst. 2 písm. o), na něž odkazuje § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.
50. Podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 1 stavebního zákona (*důraz přidán soudem*) stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavby o jednom nadzemním podlaží **do 25 m² zastavěné plochy** a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné ani pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění, neslouží k ustájení nebo chovu zvířat, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů a nejedná se o stavby související s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy nebo stavby, které jsou jaderným zařízením nebo náležejí k

provozním celkům, které jsou jaderným zařízením.

51. Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (*důraz přidán soudem*) stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2. Podle § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžaduje stavba **do 25 m² zastavěné plochy** a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o stavbu související s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy nebo stavbu, která je jaderným zařízením nebo náleží k provozním celkům, které jsou jaderným zařízením, nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umísťována v odstupové vzdálenosti od společných hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci,
52. Soud v této souvislosti připomíná, že stavební úřad nejprve zahájil řízení o nařízení odstranění stavby bazénu (dne 22. 8. 2016), při ohledání dne 1. 11. 2016 však zjistil, že kromě bazénu zahájila žalobkyně na pozemku p. č. X realizaci další stavby, následně proto zahájil řízení i o nařízení jejího odstranění (dne 8. 11. 2016). Usnesením ze dne 23. 5. 2017 stavební úřad spojil řízení o odstranění stavby bazénu na pozemku p. č. X s řízením o odstranění rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu na témž pozemku. Při dalším ohledání dne 26. 9. 2017 pak bylo zjištěno, že stavba bazénu se nachází uvnitř rozestavěné stavby nepravidelného půdorysu a fakticky je její součástí. Soud se proto shoduje se žalovaným, že argumentace žalobkyně poukazující izolovaně na parametry bazénu, které dle žalobkyně odůvodňují závěr, že pro stavbu bazénu není třeba povolení, je irelevantní. Ze správního spisu (srov. zejména fotodokumentace z ohledání na místě dne 26. 9. 2017) vyplývá, že bazén se stal faktickou součástí větší stavby (je umístěn uvnitř objektu), a je proto zcela zbytečné zabývat se samostatně jeho parametry a případně nutností jeho povolení jako samostatné stavby, což mohla být otázka aktuální v době, kdy na pozemku p. č. X žalobkyně budovala toliko tento bazén, nikoli však v době rozhodování žalovaného, kdy na daném pozemku již byla umístěna stavba nepravidelného půdorysu, jejíž součástí je i zmíněný bazén. Stavební úřad je v řízení o odstranění stavby povinen stavby posuzovat z věcného hlediska a i oddělené nepovolené stavby nebo části stavby, které spolu funkčně či jinak souvisejí, je nutno hodnotit komplexně. V opačném případě by rozhodnutí o odstranění stavby bylo nezákonné (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36). Pro danou věc to tedy znamená, že není možno řešit, zda stavba bazénu (sama o sobě) vyžadovala povolení, ohlášení či jiný úkon dle stavebního řádu, ale je nutno řešit, zda takový veřejnoprávní titul bylo nutno obstarat pro stavbu nepravidelného půdorysu (jejíž součástí je též bazén) jako celek. Ze stejného důvodu je bezpředmětné zabývat se vzdáleností jednoho z výkopů (dle žalobkyně terénní úpravy nepodléhající povolení) či zkoseného rohu od sousedního pozemku.
53. Stavební úřad na s. 5 svého rozhodnutí shrnul skutková zjištění vyplývající zejména z výsledků ohledání na místě (poukázal zejména fotodokumentaci uloženou ve spisu) tak, že na pozemku p. č. X je rozestavěna stavba nepravidelného půdorysu – má půdorys do tvaru nepravidelného písmene L. Její jižní a jihovýchodní stěna je umístěna ve vzdálenosti 2 m od

hranice pozemku p. č. X, tvar kopíruje tuto hranici – blíže k pozemku p. č. X v délce 10,8 m k lomovému bodu a od tohoto lomového bodu v délce 14,3 m. Na ni navazuje téměř kolmá stěna v délce 1,8 m, další strana má délku 7,8 m a na ni navazuje kolmá stěna v délce 3,5 m (měřeny vnitřní rozměry dálkoměrem). Na ni navazuje stěna rovnoběžná s jižní stěnou rodinného domu č. p. X v délce 13,8 m tvořená 5 sloupy z cihel a ukončená v délce 1 m zdivem z pórobetonu navazujícím na poslední zděný sloup. Poslední stěna je vedena rovnoběžně s pozemkem p. č. X ve vzdálenosti 2 m od tohoto pozemku. Stěny jsou vyžděny do výšky 3 m z pórobetonu (12 řad tvárnic). Ve stěně dlouhé 7,8 m jsou tři otvory – jeden pro vstup a další dva pro okna. Ve stěně dlouhé 3,5 m je otvor pro okno. Na stavbě je provedena valbová střecha do výšky hřebene 5 m od upraveného terénu – je vybudován dřevěný krov, laťování, lepenka a položena tašková krytina z bobrovek. Uvnitř stavby je vybudována montážní jáma pro osazení bazénu, tato jáma je obložena polystyrenem.

54. Stavebnímu úřadu lze vytknout, že nepoukázal na konkrétní ustanovení stavebního zákona, s jehož zněním porovnával parametry dotčené stavby. Z podrobného popisu stavby obsaženého v odůvodnění jeho rozhodnutí nicméně jednoznačně vyplývá, že taková stavba neodpovídá žádné ze staveb uvedených v § 103 stavebního zákona, a pro její realizaci tedy bylo nutné povolení, a to již z důvodu překročení maximální zastavěné plochy 25 m², která je zákonnou hranicí pro rozdělení staveb vyžadujících povolení a staveb, které je možno realizovat bez povolení či ohlášení. Byť stavební úřad ve svém rozhodnutí celkovou zastavěnou plochu neuvádí, z dalších podkladů obsažených ve správním spisu (srov. např. situační výkres předložený žalobkyní dne 15. 12. 2016) se podává, že jde o stavbu, jejíž celková zastavěná plocha přesahuje 100 m². Výtka žalobkyně, podle které nebylo prokázáno přesažení plochy 25 m², je tak zjevně nedůvodná. Soud nemá pochyb o tom, že dotčená stavba skutečně nesplňuje podmínky podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 1, resp. § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona, a že pro její realizaci tím pádem bylo zapotřebí stavebního povolení. Je pravdou, že žalovaný se k otázce parametrů stavby v napadeném rozhodnutí podrobněji nevyjádřil, nicméně při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014 č. j. 6 As 161/2013-25).
55. Žalobkyně v souvislosti s prokázáním charakteru stavby obecně namítá, že správním orgánům opakovaně předkládala důkazy, které však správní orgány neprovedly. Neupřesňuje však, které z předložených listin neměly správní orgány jako důkaz provést. Soud se proto touto námitkou zabýval v míře obecnosti, v jaké byla uplatněna, a konstatuje, že ze správního spisu nevyplývá, že by správní orgány některý z žalobkyní předložených důkazů opomněly do spisu založit a provést jej jako důkaz. Ze správního spisu se podává, že stavební úřad k provedení důkazů nenařídil ústní jednání, k jejich provedení tak došlo mimo ústní jednání. Veškeré žalobkyní předložené listiny přitom byly trvale součástí správního spisu. Jak dovodila judikatura, v takovém případě není nutno trvat na postupu podle § 53 odst. 6 správního řádu, podle kterého se o provedení důkazu listinou učiní záznam do spisu. Takový úkon by fakticky ztrácel smysl (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011-51, či ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014-25). Důkaz listinou totiž správní orgán provádí tak, že se seznámí s jejím obsahem (tedy lapidárně řečeno, že si ji přečte). Postup podle § 53 odst. 6 správního řádu má svůj význam zejména u

listin podle odstavce 1 téhož ustanovení. Naopak u listin, které jsou po celou dobu správního řízení i poté součástí správního spisu, mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamena z hlediska listiny samotné žádnou „přidanou hodnotu“ (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2014, č. j. [1 As 55/2014-47](#)). Podle NSS by s ohledem na uvedené bylo „*naprosto bezúčelné, aby správní orgán musel informovat účastníka o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst (...) listiny, a tak jimi provést důkaz. Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucí z provedeného důkazního prostředku. Své úvahy o hodnocení důkazu vtělí správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3). S obsahem listinného důkazního prostředku se může účastník řízení seznámit při nablížení do spisu, například v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016-30). Stavební úřad přitom žalobkyni připsal ze dne 12. 10. 2017 sdělil, že se může ve lhůtě pěti dnů vyjádřit k podkladům rozhodnutí. S ohledem na shora uvedené proto soud neshledal žádné pochybení v postupu správních orgánů při provádění důkazů listinami předloženými v řízení žalobkyni.

56. Soud závěrem konstatuje, že si je vědom skutečnosti, že v jiné věci žalobkyně vyhodnotil rozhodnutí správních orgánů, kterým bylo nařízení odstranění stavebních úprav domu č. p. X jako nepřezkoumatelné (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 11. 2020, č. j. 43 A 126/2018-48). Byť jsou i v nyní souzené věci odůvodnění rozhodnutí správních orgánů z hlediska posouzení otázky povahy stavby a jejího poškození pod některý z případů vyjmenovaných v § 103 odst. 1 stavebního zákona značně strohá, nepovažuje je soud za nepřezkoumatelná. Na rozdíl od věci řešené pod sp. zn. 43 A 126/2018 jde v nynější věci o případ, kde je nutnost stavebního povolení pro stavbu zcela evidentní, a je tak možno akceptovat i velmi stručné odůvodnění naplnění tohoto předpokladu (což ostatně soud připustil i v bodu 24 rozsudku č. j. 43 A 126/2018-48). Správní spis v nyní posuzované věci poskytuje dostatek podkladů k posouzení sporné otázky, nebylo tedy nutno napadené rozhodnutí rušit za účelem doplnění dokazování a bližšího objasňování skutkového stavu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 161/2016-21).

Závěr a náklady řízení

57. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným. Proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení netvrdil a ani ze soudního spisu neplyne, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil v řízení žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 13. dubna 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu