

# USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Ing. M. Š.**  
bytem X

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**  
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2023, č. j. 123553/2023/KUSK,

**takto:**

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

## **Odůvodnění**

### **Vymezení věci**

1. Městský úřad ve Slaném (dále jen „stavební úřad“) vydal dodatečné stavební povolení ze dne 22. 6. 2023, č. j. MUSLANY/34197/2023/SÚ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) na zateplení fasády objektu č. p. X na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území X (dále jen „stavba“).
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný vydal dne 27. 9. 2023 napadené rozhodnutí, jímž prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil a řízení o dodatečném povolení stavby zastavil, protože dospěl k závěru, že nemělo být v daném případě vedeno.
3. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se, aby jej soud zrušil.
4. Žalobce dne 7. 6. 2014 podal ke stavebnímu úřadu podnět, v němž namítal, že rozsáhlá rekonstrukce bytového domu, v němž bydlí, je v rozporu s právními předpisy. Navrhnul, aby stavební úřad vyzval stavebníka podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2023, k bezodkladnému zastavení prací, protože stavba je prováděna v rozporu se zákonem, a aby stavebník do 6 měsíců předložil řádnou projektovou dokumentaci. Stavební úřad k žalobcově podnětu sdělil, že stavba podle § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona nevyžaduje povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Neshledal tedy důvody pro zahájení řízení z moci úřední. S tím žalobce opakovaně nesouhlasil a žádal, aby stavební úřad o jeho „žádosti“ usnesením podle § 76 správního řádu rozhodl, aby proti němu mohl podat odvolání. Dne 21. 11. 2016 vydal

Shodu s prvopisem potvrzuje: E. M.

žalovaný opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, č. j. 172061/2016/KUSK (dále jen „opatření proti nečinnosti“), v němž stavebnímu úřadu přikázal (1) provedení kontrolní prohlídky stavby a prověření souladu projektové dokumentace s právními předpisy, (2) podle výsledků kontroly zahájit příslušná řízení podle stavebního zákona a správního řádu, a (3) řádně vypořádat žalobcovy námitky. Podle žalovaného je při rekonstrukci bytových domů třeba přihlížet k technickým normám (ČSN 730802), jež omezují použití tepelně izolační vrstvy z plastických hmot. Stavba je podle žalovaného stavební úpravou, která významně ovlivňuje požární bezpečnost staveb a nemůže být posuzována podle § 103 a § 104 stavebního zákona.

5. Stavební úřad tak dne 16. 12. 2016 provedl kontrolní prohlídku bytového domu a stavby, při níž rozhodl, že zahájí řízení o odstranění stavby s možností dodatečného povolení stavby. Při ústním jednání dne 28. 12. 2016 přítomní vlastníci bytů v bytovém domě nesouhlasili s odstraněním stavby, protože stavba byla již provedena a jednali v dobré víře v předchozí sdělení stavebního úřadu. Stavebník požádal o dodatečné stavební povolení. Usnesením ze dne 16. 1. 2017 stavební úřad řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona přerušil. Žalobce v námitkách uvedl, že byly zatepleny jen některé části konstrukce a lodžii. Vzniknou podle něho tepelné mosty a plísňe. Navrhl vhodnější provedení zateplení bytového domu a řešení podlah lodžii. Nevyhovující okna je podle žalobce třeba vyměnit. Ve spárách mezi panely se nacházejí dilatační trhliny, což je podle žalobce třeba opravit. Projektová dokumentace byla vyhotovena v rozporu se zákonem. Dne 22. 6. 2023 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, v němž byly mj. stanoveny podmínky provedení stavby. Stavba podle stavebního úřadu naplňuje protipožární a energetické předpisy. Stavební úřad vzal v potaz i to, že z finančních důvodů nelze provést komplexní rekonstrukci bytového domu najednou, ale je třeba postupovat po etapách. Poukázal na to, že žalobce se neúčastnil žádného místního šetření a ústního jednání. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání obdobného obsahu jako jeho námitky.
6. Napadeným rozhodnutím žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení o dodatečném povolení stavby zastavil. Stavba totiž podle něj nevyžaduje stavební povolení ani opatření stavebního úřadu. Žalovaný konstatoval, že v průběhu řízení došlo ke změně právních předpisů, podle nichž již není potřeba vydávat dodatečné stavební povolení. Zákon č. 415/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, totiž stanoví, že stavební dozor se nevykonává u staveb kategorie 0 a I. Podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva, je stavba stavbou kategorie 0. Stavba tedy v souladu se stanoviskem hasičského záchranného sboru není stavební úpravou negativně ovlivňující požární ochranu.
7. Stavební úřad v této souvislosti usnesením ze dne 28. 12. 2023 zastavil řízení o odstranění stavby. Dospěl totiž k závěru, že pokud podle napadeného rozhodnutí stavba nevyžaduje stavební povolení, podle § 66 odst. 2 správního řádu odpadl důvod řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž se domáhal, aby stavební úřad řádně provedl úkony, jež mu byly přikázány v opatření proti nečinnosti. Stavba podle žalobce byla provedena v rozporu s právními předpisy a technickými normami, aniž byla zjednána náprava.
8. V žalobě žalobce namítá, že žalovaný dne 21. 11. 2016 vydal opatření proti nečinnosti, v němž stavebnímu úřadu přikázal provést úkony popsané v bodě 4 tohoto usnesení. Dospěl totiž k závěru, že stavba je stavební úpravou významně ovlivňující její požární bezpečnost a

je třeba, aby bylo vydáno stavební povolení. Též poukázal na nutnost zajištění stability nosné konstrukce a její sanaci. Stavební úřad v souvislosti s vydáním opatření proti nečinnosti vyzval stavebníka k zastavení prací, odstranění závad a podání žádosti o dodatečné stavební povolení. Napadeným rozhodnutím však žalovaný řízení o dodatečném povolení stavby zastavil, aniž by prověřil, zda jím dříve stanovené úkoly byly řádně splněny, protiprávní stav byl napraven, došlo ke stabilizaci konstrukce a zhojení vad protipožární ochrany. Tím rezignoval na své povinnosti stavebního dozoru.

9. Napadené rozhodnutí je podle žalobce též nepřezkoumatelné. Žalovaný se nijak nezabýval stabilitou nosné konstrukce z důvodů změn dilatačních poměrů, porušením technické normy (ČSN 730802), vyjádřením hasičského záchranného sboru a porušením zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií. K zateplení konstrukce minerální izolací došlo jen částečně a byly použity hořlavé materiály. Zateplení stavby nevyžaduje stavební povolení jen tehdy, pokud je v souladu se zákonem. Jelikož dilatační poměry zasáhly do stability bytového domu, je potřeba, aby stavba měla stavební povolení. Tak je tomu proto, aby při kolaudaci stavby byly podmínky stavebního povolení řádně zkontrolovány. Nejedná se o udržovací práce či opravu, ale o změnu stavby. V napadeném rozhodnutí též není uvedeno, jak je bytový dům velký, což je pro posouzení požární bezpečnosti nezbytné.
10. Nadto, i v případě, že by stavba nevyžadovala stavební povolení, nebylo namíste řízení zastavit. Stavební úřad je totiž povinen zajišťovat státní stavební dozor i na stavbách, jež stavebnímu povolení nepodléhají. Stavební úřad v takových případech kontroluje dodržování právních předpisů. Dotčený orgán na úseku požární ochrany sice konstatoval, že dodatečné zateplení lodžii minerální izolací a výměna oken je stavební úpravou, které negativně neovlivní požární bezpečnost stavby, to však neodpovídá skutečnosti, protože stavba počítá s využitím hořlavých materiálů. Požární bezpečnost je tak ovlivněna. To ostatně podle žalobce potvrdil dne 16. 9. 2015 i vedoucí oddělení stavební prevence hasičského záchranného sboru. Stavba není stavbou kategorie 0, jak uvádí žalovaný, ale stavbou kategorie III s nejvyšším požárním rizikem. To se potvrdilo při posledním požáru v bytovém domě, kdy proběhla noční evakuace. To může mít negativní vliv na obyvatele bytového domu. Stavební úřad by tak měl zjednat nápravu podle § 132 odst. 3 stavebního zákona. Požární schodiště nemá odpovídající parametry. Zopakoval, že v řízení by mělo být postupováno podle opatření proti nečinnosti.
11. V žalobním petitu uvedl, že navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, uložil žalovanému, aby se *věcí zabýval tak, jak stanovil v opatření proti nečinnosti, pokračoval ve stavebním řízení a zajistil splnění zákonných povinností.*

### Posouzení věci

12. Před věcným posouzením žaloby se soud zabýval tím, zda rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a zastavení řízení je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda se jím zakládají, mění, nebo ruší práva či povinnosti, nebo závazně určuje, že konkrétní osoba určitá práva či povinnosti má, anebo nemá. Správní akt, který nenaplnuje tato hlediska, není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a je tak vyloučen ze soudního přezkumu (§ 70 písm. a) s. ř. s.).
13. Za tím účelem je třeba vymezit vztah mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby. Řízení o odstranění stavby, které zahájil stavební úřad, slouží k prověření, zda stavba byla provedena v souladu se zákonem. Dospěje-li stavební úřad např. k závěru, že jde o stavbu provedenou bez vyžadovaného rozhodnutí či opatření stavebního

úřadu, nařídí její odstranění [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Stavebník může v rámci probíhajícího řízení o odstranění stavby požádat o její dodatečné povolení. V takovém případě se řízení o odstranění stavby přeruší až do doby pravomocného skončení řízení o dodatečném povolení stavby.

14. Rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby má za následek, že žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby nebude věcně projednána. Nezákonné rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby tak může porušit právo stavebníka na dodatečné povolení stavby. Zastavením řízení se sice nezakládá, nemění ani neruší právo či povinnost stavebníka nebo jiných účastníků řízení o dodatečném povolení stavby, ani se nedeklaruje, zda někdo z nich určité právo nebo povinnost má, či nemá. Může tím však dojít k zásahu do procesního práva stavebníka na to, aby věc (žádost o dodatečné povolení stavby) byla věcně projednána. Zprostředkovane tak může být zasaženo do hmotných práv stavebníka, o nichž se v tomto řízení jedná (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, č. j. 5 As 30/2008-105). Soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
15. Jinou otázkou však je, zda je žalobce legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Je přitom třeba rozlišovat mezi žalobní legitimací, která zakládá přípustnost žaloby, a věcnou legitimací, která je zpravidla rozhodující pro důvodnost žaloby.
16. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
17. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobní právo odvozené od § 65 odst. 2 s. ř. s. se zakládá na skutečnosti, že žalobce byl účastníkem řízení před správním orgánem, z něž napadené rozhodnutí vzešlo.
18. Základní podmínkou žalobní legitimace je uplatnění dostatečně konkrétního a plausibilního tvrzení, že žalobce byl napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, shrnul, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě implicitně uvedl tvrzení, z nichž vyplývá, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, je splněna podmínka aktivní žalobní legitimace. Pokud však jde o věcnou legitimaci, soud dospěl k závěru, že tu žalobce postrádá, protože žalobce nemohl být napadeným rozhodnutím zjevně (vůbec) dotčen ve své právní sféře.
19. Zdejší soud již opakovaně uzavřel (např. v usnesení ze dne 16. 9. 2016, č. j. 46 A 4/2015-42, a i později v usnesení ze dne 6. 9. 2022, č. j. 55 A 6/2020-34), že rozhodnutím o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby může být na svém právu (procesním právu na věcném projednání žádosti) dotčen pouze stavebník. Tím, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo ukončeno, aniž by bylo o žádosti věcně rozhodnuto (buď zamítnutím žádosti, nebo

dodatečným povolením stavby), se nic nezměnilo na právním postavení žalobce jakožto vlastníka bytové jednotky v bytovém domě, v němž bydlí, jenž je rekonstruován a jehož se týká žádost o dodatečné povolení. Právní postavení žalobce, který se staví proti stavbě (rekonstrukci bytového domu) tak, jak byla provedena, by bylo dotčeno pouze vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

20. Soudu je zřejmé, že žalobce nesouhlasí s právním názorem, na němž je vystaveno napadené rozhodnutí, a sice že stavba, která je předmětem řízení o odstranění stavby i předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, stavební povolení nevyžaduje. Tuto otázku je však třeba řešit nejen v řízení o dodatečném povolení stavby, ale především v řízení o odstranění stavby. V případě řízení o dodatečném povolení stavby musí být důsledkem zjištění, že dodatečného povolení není třeba, zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost [§ 66 odst. 1 písm. g) správního řádu]. V řízení o odstranění stavby má pak uvedená otázka vliv na posouzení věcných podmínek pro nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Posouzení otázky, zda stavba vyžaduje rozhodnutí nebo opatření vyžadované stavebním zákonem (např. § 103 stavebního zákona), je předběžnou otázkou v řízení o odstranění stavby a procesní výsledek tohoto řízení je plně závislý na jejím posouzení. Žalobce se tak v rámci přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby domůže i věcného přezkumu uvedené otázky.
21. V kontextu projednávané věci je zásadní též to, že v řízení o odstranění stavby má stavební úřad pravomoc nařídit odstranění i takové stavby, která sice nevyžadovala žádné povolení, ale stavebník ji vybudoval v rozporu s právními předpisy [§ 129 odst. 1 písm. a) a především § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Stavební úřad může nařídit odstranění stavby postavené v tzv. volném režimu, kterou stavebník vybudoval v rozporu s právními předpisy; např. v rozporu s územním plánem, v místě stavební uzávěry či stanoveného ochranného pásma, v blízkosti jiné stavby tak, že znemožnil její údržbu, atd. (srov. ČERNÍN, K.. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI, komentář k § 129 stavebního zákona). V řízení o odstranění stavby tak lze posuzovat mj. i to, zda stavba odpovídá protipožárním či energetickým předpisům, čehož se žalobce domáhá. Pokud tedy žalobce zpochybňoval to, že provedení stavby odporuje právním předpisům, v řízení o odstranění stavby je stavební úřad, resp. žalovaný jakožto odvolací orgán, povinen se zabývat i těmito námitkami. Ostatně, k žalobcově podnětu již žalovaný vydal opatření proti nečinnosti, jak sám žalobce namítá, v němž stavebnímu úřadu přikázal mj. zkontrolovat zákonnost provedení stavby. Žalobcovy námitky stran toho, že stavba byla provedena nezákonně tak má být posouzena v řízení o odstranění stavby a žalobci se dostane odpovědi i na tyto jeho námitky.
22. Z výše uvedeného je tudíž zřejmé, že **žalobci bude ochrana jeho práv poskytnuta v jiném řízení – v řízení o odstranění stavby**. Teprve rozhodnutí vydané v řízení o odstranění stavby, kterým by odstranění stavby nebylo nařízeno, by bylo způsobilé zasáhnout žalobce na jeho právech, a pokud by žalobce neuspěl s odvoláním proti takovému rozhodnutí, mohl by toto rozhodnutí případně **napadnout žalobou, ve které může argumentovat, že došlo k nesprávnému posouzení předběžné otázky, zda dotčená stavba vyžaduje stavební povolení či zda je provedena v souladu s právními předpisy**. Žalobci tak tímto usnesením není upřeno právo na účinnou soudní ochranu.
23. Soud tedy uzavírá, že rozhodnutím o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby již pojmově nemohlo být zasaženo do žalobcovy právní sféry. Jsou tak splněny podmínky § 46

odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro odmítnutí žaloby, neboť žaloba je podána osobou zjevně neoprávněnou (výrok I.).

24. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba byla odmítnuta (výrok II).

#### **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). Případně-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 důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) 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.

Praha 23. ledna 2024

**Lenka Bursíková, v. r.**  
předsedkyně senátu