



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **JUDr. M. Š.**, zastoupené JUDr. Mojmírem Přívarou, advokátem se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2020, č. j. MHMP 50385/2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021, č. j. 6 A 31/2020-36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021, č. j. 6 A 31/2020-36, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2020, č. j. MHMP 50385/2020, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 24.456 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Mojmíra Přívary, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 3 (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 3. 2. 2016, č. j. UMCP3 012689/2016 (rozhodnutí o nařízení úprav), nařídil žalobkyni vybudovat

kanalizační přípojku pro její rodinný dům. V souvislosti s tím jí nebyl stavební příspěvek přiznán v požadované výši, neboť se dle žalovaného část nákladů přímo netýkala provedení nařízených nezbytných úprav. Mezi stranami je tedy sporné, zda měl být stavební příspěvek poskytnut i na vnitřní kanalizaci a asfaltové povrchy, jak tvrdí stěžovatelka, nebo pouze na náklady vynaložené na kanalizační přípojku, jak tvrdí žalovaný.

[2] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 10. 12. 2018, č. j. UMCP3 243135/2018 (prvostupňové rozhodnutí), poskytl žalobkyni podle § 138 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavební příspěvek ve výši 119.226 Kč. Důvodem poskytnutí příspěvku byla úhrada části nákladů nezbytných úprav nařízených podle § 137 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, spočívajících ve zřízení stavby „*Kanalizační přípojka pro rodinný dům č.p. X, v k.ú. Ž., ulice VJ. X, P. X, na pozemcích č. parc. XA a XB, v k.ú. Ž.*“.

[3] Žalobkyně, která v původní žádosti ze dne 12. 12. 2017 požadovala přiznání stavebního příspěvku ve výši 277.070 Kč, se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. Žalovaný odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) zamítl. Městský soud v Praze (městský soud) následně v záhlaví označeným rozsudkem (napadený rozsudek) zamítl žalobu podanou žalobkyní proti napadenému rozhodnutí.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Navrhla napadený rozsudek zrušit.

[5] Nesouhlasila s tím, jak městský soud vyložil § 138 odst. 1 stavebního zákona stanovující podmínky poskytnutí stavebního příspěvku; jeho odůvodnění v bodech 12 a 13 považuje navíc zmatečné a vnitřně rozporné. Pokud správní orgán nařídí provést úpravy, pak musí přiznat veškeré náklady vynaložené za účelem jejich realizace. Může sice odmítnout poskytnout stavební příspěvek na náklady vynaložené zjevně nad rámec nařízených úprav, nemůže však odmítnutí svévolně založit na argumentu, že se náklady na vnitřní část kanalizační přípojky a asfaltové povrchy týkaly nařízených úprav pouze nepřímo. I vnitřní část kanalizační přípojky je přímým nákladem ve smyslu § 138 odst. 1 stavebního zákona, neboť bez ní by její venkovní část zůstala slepá a postrádala funkční smysl, navíc byla zahrnuta do projektové dokumentace tvořící nedílnou součást rozhodnutí o nařízení úprav ze dne 3. 2. 2016, č. j. UMCP3 012689/2016. Závěr městského soudu, že nařízené úpravy se týkaly pouze venkovní části kanalizační přípojky, nemá v uvedeném rozhodnutí oporu. Jako přímé náklady nebyly přiznány ani náklady na asfaltový povrch (jedna čtvrtina z částky 188.110 Kč), přestože výkopové práce byly pro realizaci nařízených úprav nezbytné. Městský soud tuto námitku vypořádal v bodě 18 napadeného rozsudku odkazem na napadené rozhodnutí s konstatováním, že náklady na asfaltové povrchy byly přiznány, přestože ze strany 9 napadeného rozhodnutí vyplývá, že tato částka jakožto pouze nepřímý náklad přiznána nebyla. Odůvodnění napadeného rozsudku tedy odporuje napadenému rozhodnutí. Stěžovatelka dodala, že byla před vydáním rozhodnutí o nařízení úprav stavebním úřadem ujištěna, že jí budou proplaceny skutečné náklady v plné výši, a pouze proto se proti tomuto rozhodnutí nebránila.

pokračování

[6] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu. Příspěvek podle § 138 odst. 1 stavebního zákona nemá být poskytován na veškeré náklady, ale pouze na ty, které se přímo týkaly úprav nařízených ve veřejném zájmu. Stěžovatelkou uplatněné náklady na vnitřní část přípojky a opravy asfaltového povrchu nemohly být přiznány, protože je stěžovatelka uplatnila toliko v návaznosti na přímo nařízené vybudování kanalizační přípojky tak, jak je stanoveno v rozhodnutí o nařízení úprav ze dne 3. 2. 2016, zn. OV/1346/15/Kř, projektové dokumentaci a územním souhlasu ze dne 15. 4. 2015, zn. OV/701/15/Souč. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a důvodná. Přestože stěžovatelka jako důvod kasační stížnosti uvedla též vady řízení před správním orgánem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., žádnou relevantní argumentaci nenabídla a fakticky namítá toliko nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[8] Nejvyšší správní soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. V jeho bodech 12 a 13 se městský soud zabýval podmínkami poskytování stavebního příspěvku, přičemž shrnul, že stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí výši požadovaného příspěvku neměnil, pouze vyloučil ty náklady, které nepovažoval za přímo související s nařízenými úpravami. Městský soud se dílčí nepřesností dopustil v bodě 18 napadeného rozsudku, kde uvedl, že čtvrtina z částky 188.110 Kč stěžovatelce byla přiznána. Tato částka, ohledně níž z položkového rozpočtu „asfaltové povrchy – vozovka“ přiloženého stěžovatelkou k žádosti o stavební příspěvek vyplývá, že se týká 145 m² vozovky a že cena za opravu asfaltu v souvislosti s kanalizační přípojkou v ní není zahrnuta (jak uvedl i žalovaný na straně 9 napadeného rozhodnutí), stěžovatelce přiznána nebyla. Nepřesnost vyjádření městského soudu vztahujícího se k posouzení srozumitelnosti napadeného rozhodnutí nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť z jeho obsahu je jinak patrné, jak o věci uvažil, proč žalobní argumentaci nepřisvědčil, jeho úvahy jsou srozumitelné a vnitřně konzistentní a odůvodnění napadeného rozsudku je v souladu s jeho výrokem. Námitka nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není důvodná.

[9] Podle § 137 odst. 1 písm. f) stavebního zákona *stavební úřad může nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy k zajištění účinného odvádění a zneškodňování odpadních vod v souladu s právními předpisy, k usnadnění průtoku přívalových vod nebo k zamezení unikání povrchových vod do staveb a na přilehlé pozemky.*

[10] Podle § 138 odst. 1 stavebního zákona *vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku, kterému bylo nařízeno provedení nezbytných úprav podle § 137 odst. 1 písm. c) až i) nebo nezbytných opatření podle zvláštního právního předpisu, náleží na úhradu nákladů stavební příspěvek, pokud o něj požádá. Stavební příspěvek se poskytuje na úhradu té části nákladů, které se přímo týkají provedení nařízených nezbytných úprav.*

[11] Kanalizační přípojka je *úsek potrubí od vyústění vnitřní kanalizace stavby nebo odvodnění pozemku k zaústění do stokové sítě* (§ 3 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)).

[12] Vnitřní kanalizace je *potrubí určené k odvádění odpadních vod, popřípadě i srážkových vod ze stavby, k jejímu vnějšímu lici. V případech, kdy jsou odváděny odpadní vody, popřípadě i srážkové vody ze stavby i pozemku vně stavby, je koncem vnitřní kanalizace místo posledního spojení vnějších potrubí. Tato místa jsou také začátkem kanalizační přípojky* (§ 2 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích).

[13] Stavební zákon umožňuje stavebním úřadům za splnění zákonných předpokladů zasáhnout do ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníků staveb, stavebních pozemků nebo zastavěných stavebních pozemků tím, že jim ve veřejném zájmu nařídí provést nezbytné úpravy těchto staveb a pozemků. Dle důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu vychází úprava stavebního příspěvku z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něhož *vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*. Při stanovení výše stavebního příspěvku je třeba dle důvodové zprávy přihlídnout i k tomu, zda z provedení nařízených nezbytných úprav vzešel *určitý prospěch i vlastníkově stavby nebo pozemku; proto se umožňuje diferencovat výši úhrady v závislosti na těchto okolnostech*.

[14] Z rozhodnutí o nařízení úprav vyplývá, že stěžovatelčina stavba byla napojena na provizorní sdruženou kanalizační přípojku (PSKP), která vedla přes pozemky jiných vlastníků a ústila do kanalizace v ulici K. Tento nestandardní způsob odkanalizování měl být provizorním řešením zvoleným v době vzniku zástavby v předmětné oblasti. Na základě opakovaných stížností vlastníků pozemků, přes které PSKP vedla (aniž by jejich stavby na ni byly napojeny), byla na PSKP zjištěna existence stavebně technických závad. Ačkoliv se teoreticky nabízelo i řešení zahrnující opravu PSKP, stavební úřad se po neúspěšných pokusech vyřešit vzniklou situaci dohodou mezi zainteresovanými subjekty (a s ohledem na nevyjasněnou otázku vlastnictví PSKP) rozhodl přistoupit k řešení zahrnujícímu nový způsob odkanalizování staveb napojených na PSKP. Stěžovatelčina stavba měla být odpojena od PSKP a místo toho napojena na kanalizaci v ulici V J. Za tím účelem jí bylo výrokem rozhodnutí o nařízení úprav nařízeno zřídit stavbu „*Kanalizační přípojka pro rodinný dům č.p. X, v k.ú. Ž., ulice V J. X, P. X, na pozemcích č. parc. XA a XB, v k.ú. Ž.*“. Zvolené řešení znamenalo omezení vlastnického práva stěžovatelky, již vznikla povinnost vynaložit náklady na vybudování nové kanalizační přípojky a uzpůsobení vnitřní kanalizace. Provedení těchto stavebních prací kompenzovalo ztrátu přístupu stěžovatelky k zařízení pro odvádění odpadních vod z jejích nemovitostí, o niž podle skutečností patrných ze spisu neusilovala, a nutnost změny ani nebyla vyvolána závadou vzniklou na jejím majetku.

[15] Ze správního spisu plyne, že v žádosti ze dne 12. 12. 2017 stěžovatelka požadovala poskytnutí stavebního příspěvku v celkové výši 277.070 Kč, tj. 96.611,5 Kč za „kanalizační přípojku – vnitřní část“, 119.226,25 Kč za „kanalizační přípojku – venkovní část“ a 56.902,67 Kč za „asfaltové povrchy – vozovka“ (tedy čtvrtinu z celkové částky po přičtení DPH dle přiloženého položkového rozpočtu). Rovněž požadovala přiznat náklady vynaložené na poplatky v celkové výši 4330 Kč. Svou žádost doložila zejm. fakturou za

pokračování

„domovní přípojku kanalizace včetně ležatých domovních odpadů dle smlouvy o dílo“ na částku ve výši 215.837,75 Kč (tj. součet nákladů na „vnitřní část“ a „venkovní část kanalizační přípojky“ dle přiložených položkových rozpočtů, příloh smlouvy o dílo), ohledně asfaltových povrchů doložila pouze zálohovou fakturu na částku ve výši 23.513 Kč. Prvostupňovým rozhodnutím jí bylo poskytnuto pouze 119.226 Kč s odůvodněním, že nařízeny byly toliko stavební úpravy spočívající ve zřízení kanalizační přípojky a že ostatní uplatněné náklady se *přímo netýkaly provedení nařízených nezbytných úprav*, naopak šlo o náklady odvozené, které byly provedenými nezbytnými úpravami až sekundárně vyvolány. Na stejném závěru stojí i napadené rozhodnutí a rozsudek.

[16] Rozhodnutí o nařízení úprav je podkladem napadeného rozhodnutí, neboť stavební příspěvek *se poskytuje na úhradu té části nákladů, které se přímo týkají provedení nařízených nezbytných úprav*. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s právním názorem městského soudu (vyjádřeným v bodě 19 napadeného rozsudku), dle kterého je pro určení toho, jaké náklady se *přímo týkají provedení nařízených nezbytných úprav* směrodatný pouze výrok rozhodnutí o nařízení úprav. Pokud by se stěžovatelka řídila jen výrokem rozhodnutí o nařízení úprav, aniž by současně zaslepila původní přípojku vedoucí do PSKP a uzpůsobila (do té doby plně funkční) vnitřní kanalizaci nové kanalizační přípojce vybudované na druhé straně jejího domu, pak by nebylo dosaženo smyslu a účelu § 137 odst. 1 písm. f) stavebního zákona hovořícího o *nařízení nezbytných úprav k účinnému odvádění a zneškodňování odpadních vod*.

[17] Stavební příspěvek podle § 138 odst. 1 stavebního zákona náleží na úhradu *té části nákladů, které se přímo týkají provedení nařízených nezbytných úprav*, tedy veškerých nákladů, které bylo nutně třeba vynaložit k dosažení účelu, pro nějž bylo provedení nezbytných úprav nařízeno. Náleží k nim i nutné náklady vynaložené na projektovou dokumentaci, správní poplatky atp. Nepatří sem naopak náklady přesahující stanovený účel, tedy ty, které se dotýčný vlastník rozhodl vynaložit toliko „při příležitosti“ provádění nařízených nezbytných úprav. Jelikož stavební zákon v § 138 odst. 1 poslední větě užívá neurčitý právní pojem (*náklady přímo se týkající provedení nařízených nezbytných úprav*), musí správní orgán zjistit, které z uplatněných nákladů jsou pod tento pojem vyložený v kontextu konkrétních nařízených nezbytných úprav a jejich účelu podřaditelné. Zákon neposkytuje žádný prostor pro správní uvážení ohledně toho, v jaké výši správní orgán stavební příspěvek poskytne. Soud proto závěry správního orgánu přezkoumává v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, publ. pod č. 3073/2014 Sb. NSS).

[18] Důvody, které stavební úřad vedly k úsporné formulaci předmětného výroku rozhodnutí o nařízení úprav zahrnujícího pouze (vnější) kanalizační přípojku, nejsou soudu známy. Mohlo jít o snahu minimalizovat ingerenci do vlastnických práv stěžovatelky či přesvědčení o nutnosti navázat výrok rozhodnutí o nařízení úprav na územní souhlas s umístěním kanalizační přípojky ze dne 15. 4. 2015, zn. OV/701/15/Souč. Jisté však je, že výrok rozhodnutí o nařízení úprav v tomto případě zjevně neodpovídá tomu, v jakém rozsahu musely být vykonány práce a vynaloženy náklady, aby bylo dosaženo účelu předvídaného rozhodnutím o nařízení úprav, tedy přímého napojení na jinou část veřejné kanalizace.

[19] Účel a rozsah nařízených nezbytných úprav v tomto konkrétním případě přitom vyplývá nejen obecně z § 137 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, ale je popsán i v odůvodnění samotného rozhodnutí o nařízení úprav, dle něž *„cílem nařízení nezbytných úprav je tu dosáhnout stavu, aby konkrétní stavba – zde PSKP v důsledku průsaku splaškových vod vyvolaného jejím současným nevyhovujícím stavebně technickým stavem neohrožovala zdraví osob a nezpůsobovala škody na sousedních nemovitostech.“* V rámci „stručného popisu stavebního záměru, který je předmětem nařízení nezbytných úprav“ pak je uvedeno, že se jedná o *„stavbu nové jednotné kanalizační přípojky napojené na jednotnou stávající stoku DN 250 v ulici V J. Dešťové vody budou jímány v rezervoáru dešťových vod a následně budou nevyužité vpouštěny do jednotné kanalizace v ulici V J. V rámci nezbytných úprav bude zrušena stávající přípojka z PVC DN 150 napojená na PSKP – rušená přípojka bude odpojena od PSKP a na hranici pozemku zaslepena.“* Mezi výrokem rozhodnutí, který stěžovatelce nařizuje zřídit kanalizační přípojku, a jeho odůvodněním, jímž bylo stěžovatelce fakticky nařízeno provést i úpravy vnitřní kanalizace (odpojení a zaslepení stávající přípojky), je tedy jistý nesoulad. Úpravy vnitřní kanalizace (zahrnující i umístění rezervoáru v místě stávající jímky) jsou přitom zakresleny a popsány i v projektové dokumentaci tvořící součást rozhodnutí o nařízení úprav.

[20] Stěžovatelce tedy neměl být přiznán stavební příspěvek pouze na náklady na zhotovení samotné kanalizační přípojky, ale měly být kompenzovány i další náklady *nezbytné pro dosažení účelu rozhodnutí o nařízení úprav*, kterým bylo nejen vybudování kanalizační přípojky, ale též uzpůsobení vnitřní kanalizace tak, aby odpadní vody do budoucna již nemohly vnikat do PSKP a namísto toho byly skrze novou kanalizační přípojku odváděny do kanalizace v ulici V J. Touto optikou je třeba posuzovat i náklady vynaložené na asfaltový povrch a veškeré další stěžovatelkou uplatněné náklady. Tomu, že stavební zákon hovoří o „příspěvku“, je dle Nejvyššího správního soudu s ohledem na znění důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu třeba rozumět tak, že příspěvek nemusí být poskytnut v plné výši, pokud nařízené nezbytné úpravy objektivně přinesly také prospěch vlastníkovu stavby či pozemku, který nařízení úprav nesledovalo (přesahovalo jejich účel). Tento „bonus“ by nebylo spravedlivé hradit z veřejného rozpočtu., neboť na jeho uskutečnění zkrátka nebyl veřejný zájem. Bude na žalovaném, aby v dalším řízení vyhodnotil a zdůvodnil, jaké další náklady (krom těch na vybudování kanalizační přípojky) bylo nutné vynaložit pro dosažení smyslu a účelu rozhodnutí o nařízení úprav a zda (případně v jakém rozsahu) je namíste snížit stavební příspěvek z důvodu, že i sama stěžovatelka měla z realizace nařízených nezbytných úprav prospěch, který se míjí s veřejným zájmem, pro jehož naplnění byly nezbytné úpravy nařízeny.

[21] Nejvyšší správní soud dodává, že s názorem městského soudu, že v rozsahu, v jakém stavební úřad žádostem o poskytnutí stavebního příspěvku nevyhoví, má správně tyto žádosti zamítnout (bod 13 napadeného rozsudku *in fine*), souhlasí. Takovým postupem lépe umožní adresátům správních rozhodnutí realizovat jejich právo na obranu proti výrokům, se kterými nesouhlasí.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Kasační stížnost je důvodná, proto Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Současně Nejvyšší správní soud zrušil i napadené

pokračování

rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení (stěžovatelka) právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který úspěch ve věci neměl.

[24] Stěžovatelčiny náklady v řízení o žalobě spočívají v soudním poplatku za žalobu ve výši 3000 Kč, odměně advokáta za 3 úkony právní služby: přípravu a převzetí zastoupení, podání žaloby a repliku k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 3×3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a náhradě hotových výdajů paušální částkou ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). V řízení o kasační stížnosti jde o soudní poplatek ve výši 5000 Kč, odměnu advokáta za 1 úkon právní služby, podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. k) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu], tj. 3100 Kč, a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč. Advokát stěžovatelky je plátcem DPH, jeho odměna se proto zvyšuje o tuto daň. Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce k rukám advokáta uhradit náhradu nákladů ve výši 24.456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. července 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu