



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **S. I.**, zastoupená advokátem JUDr. Ladislavem Salvetem, sídlem Sedlčanská 18, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2023, čj. MHMP 431177/2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, čj. 8 A 79/2023-66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2024, čj. 8 A 79/2023-66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda nevydání rozhodnutí o záloze stavebního příspěvku dle § 137 odst. 5 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), současně s rozhodnutím o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci působí nezákonnost druhého uvedeného rozhodnutí.

[2] Žalobkyně se stala vlastníkem stavby „Zámek Petrovice“, areál č. p. X v k. ú. P., ul. E., P. – P., na pozemku parc. č. X v katastrálním území P. (dále jen „zámek“) usnesením soudu o dědictví v říjnu 2021. Úřad městské části Praha 15 (dále „stavební úřad“) uskutečnil dne 31. 8. 2021 kontrolní prohlídku, při níž zjistil, že zámek je ve špatném technickém stavu, vlastník jej neudržuje, a jednotlivé objekty chátrají. Stavební úřad proto vydal dne 21. 11. 2022 rozhodnutí čj. ÚMČ P15 56681/2022/OST/PDo, jímž žalobkyni dle § 137 odst. 5 stavebního zákona uložil povinnost opatřit do 8 měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí projektovou dokumentaci nezbytných úprav zámku a předložit ji stavebnímu

úřadu. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného správní žalobou, v níž namítala neurčitost a nevykonatelnost rozhodnutí žalovaného, dílčí vady odůvodnění tohoto rozhodnutí, uložení povinností v rozporu s § 137 odst. 5 stavebního zákona, a nevydání rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku.

[3] Městský soud v Praze shledal důvodnou toliko námitku směřující proti nevydání rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku, proto žalobě vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného směřovala výhradně proti vypořádání této žalobní námitky, proto Nejvyšší správní soud podrobně nerozváděl zbývající námitky.

[4] Městský soud konstatoval, že dle § 137 odst. 5 stavebního zákona je stavební úřad, který vlastníkově stavby uložil opatření projektové dokumentace, povinen současně rozhodnout o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku na úhradu nákladů na pořízení této dokumentace a o podmínkách jejího vyplacení. Jde o náhradu za omezení vlastnického práva vlastníka stavby podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dle městského soudu není podstatné, zda lze rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku vydat samostatně, či nikoli; podstatná je zákonná povinnost rozhodnout o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku současně s rozhodnutím ukládajícím povinnost opatřit projektovou dokumentaci nezbytných úprav. Z jazykového výkladu § 137 odst. 5 stavebního zákona plyne, že o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku nelze samostatně rozhodnout v blíže neurčené době po uložení povinnosti opatřit projektovou dokumentaci.

[5] Městský soud rozlišil mezi poskytováním stavebního příspěvku dle § 138 odst. 1 stavebního zákona a zálohou stavebního příspěvku dle § 137 odst. 5 stavebního zákona. Stavební příspěvek je poskytován na základě žádosti vlastníka stavby obsahující požadovanou výši stavebního příspěvku, zatímco řízení o vyplacení zálohy stavebního příspěvku je zahajováno z moci úřední a stavební úřad v něm musí zjistit možný rozsah dokumentace a cenu projektových prací. Stavební úřad ukládá povinnost opatřit projektovou dokumentaci z moci úřední, pročez by stejným způsobem měl rozhodnout i o poskytnutí zálohy. Odlišnost mezi stavebním příspěvkem a jeho zálohou tedy dle městského soudu spočívá jednak ve způsobu zahájení řízení, jednak v rozdílném stádiu řízení, v němž o nich stavební úřad rozhoduje.

[6] Městský soud uzavřel, že žalovaný v předchozím řízení nepřípustně směšoval podmínky § 137 odst. 5 a § 138 odst. 1 stavebního zákona a podmiňoval rozhodnutí o přiznání zálohy stavebního příspěvku žádostí žalobkyně. Žalovaný a stavební úřad měli rozhodnout o záloze stavebního příspěvku z úřední povinnosti, což však neučinili.

II. Důvody kasační stížnosti

[7] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil se závěrem městského soudu, že v důsledku chybného rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku porušil § 137 odst. 5 větu druhou stavebního zákona. Městský soud si v bodě 93 napadeného rozsudku protiřečí. Pokud není podstatné, zdali je rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku součástí rozhodnutí o uložení

pokračování

povinnosti opatřit projektovou dokumentaci, pak nemůže jeho nevydání způsobit nezákonnost rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Stavební úřad by se v takovém případě mohl dopustit nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku.

[8] Stěžovatel dále zpochybnil rozlišení stavebního příspěvku a zálohy. Záloha tvoří část stavebního příspěvku, proto není možné, aby řízení o poskytnutí stavebního příspěvku bylo zahájeno na žádost a řízení o záloze z moci úřední. Pokud městský soud odůvodňuje poskytnutí zálohy z úřední povinnosti tím, že stavební úřad ukládá povinnost opatřit projektovou dokumentaci z úřední povinnosti, pak by dle tohoto výkladu i stavební příspěvek měl být poskytnut z úřední povinnosti, neboť stavební úřad nařizuje provedení nezbytných úprav taktéž z úřední povinnosti. Řízení o poskytnutí stavebního příspěvku se však zahajuje na žádost (§ 138 odst. 1 stavebního zákona).

[9] Stěžovatel odmítl právní názor městského soudu, že nemohl žalobkyni uložit povinnost opatřit projektovou dokumentaci, aniž by jí současně přiznal zálohu na náklady s tím spojené. Dle § 138 odst. 4 stavebního zákona se stavební příspěvek (včetně zálohy) neposkytne, mají-li být nařízenými nezbytnými úpravami odstraněny závady vzniklé porušením nebo neplněním povinností vlastníka, které stanoví stavební zákon nebo jiný právní předpis. Z obsahu správního spisu a odůvodnění rozhodnutí stěžovatele jednoznačně vyplývá, že špatný technický stav zámku byl způsoben především nedostatečnou údržbou stavby ze strany předchozího a stávajícího vlastníka, čímž byl porušen § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Posouzení vlivu zanedbané údržby na stávající havarijní stav zámku by se vztahovalo k rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku, tj. nikoli k rozhodnutí stěžovatele, které žalobkyni nařídilo opatřit projektovou dokumentaci pro nezbytné úpravy.

III. Vyjádření žalobkyně

[10] Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Ztotožnila se s právním posouzením městského soudu. Z § 137 odst. 5 stavebního zákona neplyne povinnost rozhodnout o opatření projektové dokumentace a o záloze na stavební příspěvek rozdílnými výroky v jednom rozhodnutí. Může tak jít o dvě samostatná rozhodnutí. Podmínkou pro vydání rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci je však současné rozhodnutí o záloze stavebního příspěvku. Nevydání rozhodnutí o záloze proto způsobuje nezákonnost rozhodnutí o opatření projektové dokumentace. Nejedná se o nečinnost stavebního úřadu, neboť § 137 odst. 5 stavebního zákona nepřipouští, aby stavební úřad rozhodl o záloze stavebního příspěvku až s určitým časovým odstupem od vydání rozhodnutí o opatření projektové dokumentace.

[11] Dle žalobkyně představuje § 137 odst. 5 věta druhá stavebního zákona buď zvláštní pravidlo vůči § 138 odst. 1 stavebního zákona, nebo se jedná o zcela odlišné právní instituty. Skutečnost, že stavební úřad rozhoduje o stavebním příspěvku na žádost a o záloze stavebního příspěvku z moci úřední, nevyvolává žádné praktické obtíže. Stavební úřad je ze zákona povinen rozhodnout o záloze současně s uložením povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Splnění této zákonné povinnosti nemůže být podmíněno žádostí žalobkyně. Kdyby totiž žalobkyně žádost o zálohu stavebního příspěvku nepodala, stavební úřad by o

něm nemohl rozhodnout, a tudíž by nemohl ani uložit povinnost opatřit projektovou dokumentaci.

[12] Žalobkyně měla za to, že městský soud nepochybil, pokud nezohlednil § 138 odst. 4 stavebního zákona. Žalovaný ani stavební úřad se nezabývali tím, zda žalobkyně porušila povinnosti vlastníka zámku. Kdyby nechtěli přiznat žalobkyni zálohu na stavební příspěvek, museli by prokázat, jakou konkrétní povinnost porušila a jak se její jednání projevilo na stavu zámku. Zároveň by jí nemohli klást k tíži špatný stav zámku, který nezavinila. Úkolem městského soudu bylo přezkoumat rozhodnutí žalovaného, nikoli vyhledávat další argumenty, které mohl žalovaný ve svém rozhodnutí uvést.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Mezi účastníky není sporné, že správní orgány nerozhodly o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku na úhradu nákladů na pořízení projektové dokumentace. Je však otázkou, zdali tento nedostatek způsobil nezákonnost rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. K jejímu zodpovězení je nutné vyložit povinnost současně rozhodnout o poskytnutí stavebního příspěvku dle § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona.

[15] Podle § 137 odst. 5 stavebního zákona platilo, že *vyžaduje-li provedení nezbytných úprav projektovou dokumentací nebo jiné podklady, stavební úřad nejdříve nařídí jejich opatření vlastníku stavby nebo stavebního pozemku, na kterých mají být úpravy provedeny, a stanoví lhůtu k jejich předložení. Současně rozhodne o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku na úhradu nákladů na pořízení této dokumentace a o podmínkách jejího vyplacení. Nesplní-li vlastník uloženou povinnost, opatří potřebné podklady stavební úřad na jeho náklad; na tento postup musí vlastníka předem upozornit.*

[16] Ze znění § 137 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že stavební úřad je povinen současně s nařízením opatření projektové dokumentace rozhodnout o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku na úhradu nákladů na pořízení této dokumentace. Slovo *současně* znamená v tentýž okamžik. Jazykový výklad tedy připouští jak právní názor městského soudu, že nerozhodnutí o záloze stavebního příspěvku působí nezákonnost rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci, tak výklad stěžovatele, že se místo toho může maximálně jednat o nezákonnou nečinnost bez vlivu na zákonnost rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Zákon se výslovně nijak nevyjadřuje k tomu, zda se záloha poskytuje na žádost, nebo z moci úřední. Je proto nutné určit, který výklad nejlépe odpovídá smyslu a účelu zálohy stavebního příspěvku.

[17] Smysl a účel zálohy stavebního příspěvku spočívá v úhradě nákladů na pořízení projektové dokumentace ještě před poskytnutím samotného stavebního příspěvku. Výklad zastávaný městským soudem šetří tento smysl a účel, neboť uložení povinnosti opatřit projektovou dokumentaci podmiňuje rozhodnutím o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku. Výklad stěžovatele však také umožňuje dosáhnout smyslu a účelu zálohy. Rozdíl

pokračování

oproti právnímu názoru městského soudu spočívá pouze v tom, že dle stěžovatele rozhodne stavební úřad o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku pouze na žádost vlastníka stavby. Pokud vlastník stavby požádá o zálohu před vydáním rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci, pak stavební úřad rozhodne o žádosti současně s tímto rozhodnutím. Neučiní-li tak, dopustí se pouze nezákonné nečinnosti, které se však může účastník řízení bránit. Oba jazykové výklady slova *současně* tedy odpovídají smyslu a účelu zálohy stavebního příspěvku.

[18] Právní úprava zálohy stavebního příspěvku dle § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona systematicky souvisí s právní úpravou stavebního příspěvku dle § 138 odst. 1 stavebního zákona. Podle něj *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*. Náklady na pořízení projektové dokumentace se nepochybně přímo týkají provedení nařízených nezbytných úprav, a to bez ohledu na to, zda byla projektová dokumentace pořízena před samotným nařízením nezbytných úprav podle § 137 odst. 5 stavebního zákona, nebo až později v rámci provádění nezbytných úprav. Záloha podle svého obvyklého významu totiž představuje finanční částku poskytnutou předem za účelem zajištění budoucího protiplnění, aniž by ji nejprve musel vynaložit ten, kdo protiplnění poskytuje. Zálohu je pak třeba vyúčtovat a podle okolností požádat o doplatek či naopak vrátit přeplatek. Záloha podle § 137 odst. 5 stavebního zákona tak slouží jen k tomu, aby vlastník stavby obdržel rychle předpokládané finanční prostředky na pořízení projektové dokumentace, na jejichž uhrazení by jinak měl nárok až při rozhodování o stavebním příspěvku. Dle § 138 odst. 1 stavebního zákona však náleží na úhradu nákladů stavební příspěvek jen pokud o něj vlastník stavby požádá. Je tedy na jeho vůli, zda bude stavební příspěvek požadovat, případně v jaké výši. Je-li stavební příspěvek poskytován pouze na žádost, musí být na žádost poskytována také záloha, která mu předchází. Bylo by absurdní, aby vlastník stavby obdržel zálohu, o níž nepožádal, a kterou by následně musel vrátit, protože se rozhodne nepodat žádost o stavební příspěvek. I řízení o záloze stavebního příspěvku tedy musí být zahájeno na žádost vlastníka stavby, který ji může podat jak před vydáním rozhodnutí o nařízení opatření projektové dokumentace, tak poté (účel zálohy bude dodržen v obou případech).

[19] Již z textu zákona (§ 138 odst. 1 stavebního zákona) je zřejmé, že rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav není podmíněno vydáním rozhodnutí o stavebním příspěvku. Stavební příspěvek totiž náleží jen osobám, kterým již bylo provedení nezbytných úprav nařízeno. Řízení o poskytnutí stavebního příspěvku je navíc zahájeno na žádost vlastníka stavby. Splnění povinnosti stavebního úřadu chránit konkrétní veřejný zájem vyjádřený v § 137 odst. 1 stavebního zákona skrze nařízení nezbytných úprav nelze vázat na nejistou okolnost v podobě žádosti vlastníka stavby o stavební příspěvek. Pokud by mělo být nařízení nezbytných úprav vázáno na poskytnutí stavebního příspěvku, pak by vlastníku stavby stačilo nepožádat o stavební příspěvek a stavební úřad by mu nemohl uložit povinnost provést nezbytné úpravy. Takový následek zákonodárce zjevně nezamýšlel. Ostatně uložením povinnosti provést nezbytné úpravy ještě nevznikají vlastníkově stavby žádné náklady, které by bylo možné nahradit. Neexistuje tedy legitimní důvod, proč by ochrana

veřejného zájmu (vydání rozhodnutí o povinnosti provést nezbytné úpravy) měla záviset na předchozím poskytnutí náhrady nákladů.

[20] Vlastník stavby je tedy povinen provést nezbytné úpravy nezávisle na tom, zdali požádá o stavební příspěvek, a pokud o něj požádá, pak bez ohledu na způsob vyřízení jeho žádosti. Není důvod, proč by tomu mělo být koncepčně zcela jinak v případě zálohy stavebního příspěvku, která se od stavebního příspěvku liší primárně tím, že mu předchází. Řízení o záloze je také zahájeno na žádost vlastníka stavby a samotným uložením povinnosti opatřit projektovou dokumentaci nevzniká vlastníkovu stavby žádný náklad. Je pouze zřejmé, že zákonodárce v případě zálohy požadoval, aby o ní bylo rozhodnuto současně s uložením povinnosti obstarat projektovou dokumentaci, pokud o zálohu stavebník předtím požádal. To však nepředstavuje natolik významný rozdíl oproti stavebnímu příspěvku, aby nenaplnění tohoto zákonného požadavku vedlo k nezákonnosti rozhodnutí o nařízení opatření projektové dokumentace, i pokud by vlastník stavby o zálohu požádal. Zcela postačuje, že má k dispozici obranu proti nečinnosti a nárok na případnou náhradu škody, pokud by mu vznikla tím, že stavební úřad rozhodl v rozporu s § 137 odst. 5 větou druhou stavebního zákona později, než mu ukládá zákon. Rozhodnutí o záloze stavebního příspěvku tudíž není zákonnou podmínkou pro vydání rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci.

[21] Kasační soud nepřisvědčil právnímu názoru městského soudu (založenému na ochraně vlastnictví) o nemožnosti stavebního úřadu rozhodnout o záloze stavebního příspěvku později než o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci nezbytných úprav. Povinnost opatřit projektovou dokumentaci je projevem sociální funkce vlastnictví (vlastnictví zavazuje) dle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Samotným uložením této povinnosti nevzniká vlastníku stavby žádný náklad. Jak ostatně soud vysvětlil výše, požadavek na předchozí úhradu zákon zjevně nestanoví ani u významnějších nákladů vlastníka stavby, tedy nákladů na provedení nezbytných úprav. Nejedná se tak o přímý zásah do vlastnického práva, který by byl přípustný pouze za současného poskytnutí náhrady nákladů (resp. újmy) jako například při vyvlastnění podle § 24 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě. To znamená, že stavební úřad může rozhodnout o poskytnutí náhrady až po uložení povinnosti opatřit projektovou dokumentaci.

[22] Nejvyšší správní soud shrnuje, že ze systematického výkladu § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona ve spojení s § 138 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že řízení o záloze stavebního příspěvku je zahájeno na žádost a rozhodnutí o záloze není podmínkou pro vydání rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Povinnost rozhodnout o záloze stavebního příspěvku *současně* s nařízením opatření projektové dokumentace je proto nutné vykládat jako příkaz rozhodnout o záloze a povinnosti obstarat projektovou dokumentaci v určité časové souslednosti (současně). Tento výklad nevede k faktické nepoužitelnosti pravidla o *současném* poskytnutí zálohy. Účel zálohy připouští, aby o ni vlastník stavby požádal v průběhu řízení o nezbytných úpravách, ještě před vydáním rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Právě v takovém případě rozhodne stavební úřad o žádosti *současně* s rozhodnutím o nařízení opatření projektové dokumentace dle § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona. Nesplnění této povinnosti nepůsobí nezákonnost rozhodnutí o nařízení opatření projektové dokumentace, neboť se

pokračování

nejedná o podmínku pro vydání tohoto rozhodnutí. Pokud vlastník stavby požádá o zálohu až po vydání rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci, pak se povinnost rozhodnout o záloze *současně* s tímto rozhodnutím z povahy věci neuplatní. Městský soud proto pochybil, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele o nařízení opatření projektové dokumentace pro nezákonnost spočívající v nevydání rozhodnutí o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku. Kasační námitka je důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je nezákonný, a proto jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy že nevydání rozhodnutí o záloze stavebního příspěvku současně s rozhodnutím o nařízení opatření projektové dokumentace ve smyslu § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona nepůsobí nezákonnost rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci.

[24] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 20. února 2025

Petr Mikeš
předseda senátu