



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci **žalobce: E., spol. s r. o.**, zastoupen JUDr. Jaroslavem Karlem, advokátem, se sídlem Bendova 8, Plzeň, proti **žalovanému: Magistrát města Plzně**, odbor stavebně správní, se sídlem Škroupova 5, Plzeň, zastoupeného JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou, se sídlem Modřínová 2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2004, č. j. 30 Ca 71/2002 - 36,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se jako stěžovatel včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2004, č. j. 30 Ca 71/2002 - 36, jímž byla zamítnuta jeho žaloba a současně rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud v Plzni v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že není důvodná žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního, ze dne 18. 1. 2002, č. j. stav/3490/01, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 1, odboru výstavby a dopravy, ze dne 23. 10. 2001, č. j. Výst/767/2001 - Sch., o zastavení řízení stran vydání stavebního povolení na stavbu 2

kusů reklamních panelů na pozemku parc. č. 10596 v k. ú. P. a současně toto rozhodnutí potvrzeno.

Krajský soud vyšel při svém rozhodování z toho, že podstatou žaloby bylo tvrzení stěžovatele, že je nezákonné rozhodnutí o zastavení řízení s odůvodněním, že ve stanovené lhůtě neodstranil nedostatky žádosti o vydání stavebního povolení a nedoložil písemné stanovisko silničního správního úřadu k instalaci 2 kusů reklamních panelů, k jehož předložení byl vyzván. Stěžovatel totiž v žalobě dovedl, že silniční správní úřad není v tomto řízení dotčeným orgánem státní správy, jeho písemné stanovisko proto nemůže rozhodující správní orgán určit jako podklad nezbytný k řádnému posouzení věci, uložit jeho doplnění a předložením podmínit další řízení.

Krajský soud proto musel vzhledem k této výhradě vyřešit základní otázku, zda postup správního orgánu vůči stěžovateli v podobě výzvy k doplnění žádosti o písemné stanovisko silničního správního orgánu dle zákona č. 13/1997 Sb. k zamýšlené stavbě měl oporu v procesních předpisech, jinými slovy, zda rozhodující správní orgán správně interpretoval a aplikoval ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

Krajský soud má především za to, že z díkce ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona nelze dovést, že by zákon jakkoliv omezoval stavební úřad a požadavek doplnění podkladů ve formě písemného stanoviska připouštěl pouze tehdy, pokud se jednalo o stanovisko tzv. dotčeného orgánu státní správy. Jediným limitujícím zákonným kritériem při doplnění žádosti je nezbytnost takového podkladu pro dostatečné posouzení navrhované stavby a při hodnocení tohoto podkladu je pak nutné vyjít zejména z ustanovení § 62 stavebního zákona, který stanoví hlediska, z nichž je povinen stavební úřad obsah žádosti, ale také jejich příloh, zkoumat. Smyslem ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona je tedy vytvořit stavebnímu úřadu předpoklady pro získání dostatečného podkladu pro posouzení navrhované stavby, a to prostřednictvím výzev činěných vůči stavebníkovi k doplnění žádosti konkrétními důkazními prostředky pod sankcí zastavení řízení při nerespektování uložené povinnosti. Z pohledu ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona je proto zcela právně bezvýznamné, zda stavební úřad požádá u doplnění žádosti a připojené dokumentace o vyjádření dotčeného orgánu státní správy ve smyslu § 126 stavebního zákona či o vyjádření nebo stanovisko orgánu státní správy, jemuž je sice svěřen výkon státní správy na určitém úseku, avšak není oním dotčeným orgánem státní správy. Rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je pouze to, zda jeho požadavek na doplnění žádosti byl odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu. K témuž právnímu názoru ostatně dospěl i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 261/02.

V této věci stěžovatel nezpochybnil, že zamýšlená stavba měla být situována při frekventované komunikaci I. třídy.

Krajský soud proto dospěl k závěru, že za této situace vyplývala pro stavební úřad povinnost přezkoumat, zda dokumentace splňuje požadavky ochrany zdraví a života a zda odpovídá obecně technickým požadavkům na výstavbu (§ 62 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona). Je tomu tak proto, že jedním z územně technických požadavků na stavby a jejich umístování je požadavek, že umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých komunikacích (§ 4 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb.). Podle

§ 60 odst. 1 téže vyhlášky pak stavby a zařízení pro informace, reklamu a propagaci svým provedením a umístěním nesmějí porušovat krajinný ráz, ohrožovat veřejnou bezpečnost a pořádek, bránit rozhledu na pozemních komunikacích a nad přípustnou míru obtěžovat okolí, zejména obytné prostředí hlukem nebo světlem, obzvláště přerušovaným. S ohledem na změnu územně plánovací dokumentace, průjezdných úseků komunikace v P. a zastavěnosti území bylo proto nepochybně povinností stavebního úřadu vyřešit základní otázku, zda se řízení nedotýká zájmů chráněných zvláštním zákonem, tj. zákonem č. 13/1997 Sb., a zda silniční správní úřad, který podle § 40 tohoto zákona vykonává státní správu ve věcech místních komunikací a do jehož kompetence za zákonem stanovených podmínek spadá i povolení zřizování reklamních zařízení, není v posuzovaném případě dotčeným orgánem státní správy ve smyslu § 126 stavebního zákona.

Krajský soud proto uzavřel, že stavební úřad právem učinil výzvu k doplnění předložené žádosti o stavební povolení v intencích ustanovení § 62 odst. 1 stavebního zákona, aby tuto žádost mohl dostatečně posoudit z již uvedených hledisek, v souladu se zákonem pro splnění požadavku stanovil přiměřenou lhůtu a poučil stavebníka o právních následcích nesplnění výzvy; jelikož stavebník této výzvě nevyhověl, bylo zastavení řízení zcela legitimním postupem stavebního úřadu.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni, jež se opírá o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“, stěžovatel odmítl závěry krajského soudu, pokud dospěl k tomu, že rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního, ze dne 18. 1. 2002, č. j. stav/3490/01, je věcně správné.

Stěžovatel namítl, že krajský soud posoudil nesprávně právní otázku procesního postupu správního orgánu ve stavebním řízení.

Nemůže proto souhlasit s argumentací tohoto soudu, že rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je pouze to, zda požadavek tohoto úřadu na doplnění žádosti o vydání stavebního povolení byl odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu, protože pak by stavební úřad mohl stavebníka vyzvat k doplnění žádosti o jakýkoliv podklad. Stavební zákon rozlišuje dva okruhy subjektů, jejichž práva a povinnosti se ve stavebním řízení nějakým způsobem realizují. Především jsou to účastníci řízení, tedy stavebníci, kteří v řízení uplatňují práva a dotčené orgány státní správy, kterým v řízení vyplývají zejména povinnosti. Ve světle toho, co bylo uvedeno, smí stavební úřad podle § 60 odst. 1 stavebního zákona vyžadovat po stavebníkovi jen doplnění údajů o stavbě, tedy údajů o tom, co má být postaveno a kde, pokud tyto údaje stavebník uvedl v žádosti neúplně. Dotýká-li se stavební řízení zájmů chráněných zvláštními předpisy, kde stavební úřad rozhoduje jen v dohodě nebo se souhlasem orgánu státní správy, který tyto zájmy chrání (dotčený orgán státní správy), má stavební úřad nástroje ke zjištění stanovisek dotčených orgánů státní správy v ustanovení § 61 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož jsou tyto orgány povinny své stanovisko stavebnímu úřadu sdělit. Povinností stavebního úřadu tedy je nejen znát všechny zvláštními zákony chráněné zájmy na území, na kterém vykonává svou působnost, ale stanoviska těch orgánů státní správy, které tyto zájmy podle zvláštních zákonů hájí, vyžadovat přímo od těchto orgánů. Stavební úřad proto nemůže povinnost dle ustanovení § 61 odst. 5 stavebního zákona, která se týká dotčených orgánů státní správy, přenášet na stavebníka. Ostatně i v případě, že by stavební úřad potřeboval znát skutečnosti, jež jsou známy jinému správnímu orgánu, než dotčenému orgánu státní správy, nemůže je vyžadovat

postupem dle § 60 odst. 1 stavebního zákona, ale musí je opatřit sám podle ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu.

Krajský soud tedy nevyřešil otázku, zda postup stavebního úřadu vůči stěžovateli v podobě výzvy k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení o písemné stanovisko silničního správního orgánu k zamýšlené stavbě měl oporu v procesních předpisech či nikoliv. Namísto toho krajský soud řešil otázku, zda uvedený požadavek stavebního úřadu byl odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu, a i to vyřešil nesprávně. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný Magistrát města Plzně, odbor stavebně správní, v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podstatou ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona je vyjádření skutečnosti, že stavební řízení je řízením návrhovým a je proto na žadateli, aby prokázal, že jím navrhovaná stavba je povolitelná podle stavebního zákona s ohledem na další zvláštní předpisy. Stavebník žádostí (návrhem) uplatňuje svá práva, je však vázán nejen povinnostmi podle stavebního zákona, ale i podle jiných právních předpisů. Proto také žádost o vydání stavebního povolení musí obsahovat vše, co je žadateli uloženo právním předpisem. Tak např. projektová dokumentace musí prokazovat, že navrhovaná stavba je v souladu s veřejnými zájmy, včetně těch, které jsou předmětem ochrany jiných právních předpisů než stavebního zákona. Již ze žádosti a projektové dokumentace proto musí být zřejmé, tedy ještě před jednáním ve věci, které veřejné chráněné zájmy mohou být dotčeny navrhovanou stavbou. Jestliže tomu tak není, je zapotřebí doplnit žádost o vydání stavebního povolení nebo dokumentaci tak, aby mohlo být prvotně posouzeno, které veřejné zájmy a v jaké míře mohou být stavbou dotčeny. Ačkoliv stavební úřad zná území, na kterém vykonává státní správu, i všechny zvláštní předpisy, nemůže vždy znát rozsah účastníků řízení, ani dotčených orgánů státní správy, jestliže podklady dodané stavebníkem mu takové informace neposkytují. Proto je také v § 16 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb. výslovně uvedeno, že stavebník musí k žádosti doložit „rozhodnutí, stanoviska, vyjádření, souhlasy, posouzení, popř. jiná opatření dotčených orgánů státní správy vyžadovaná zvláštními předpisy“. Pokud nesplňuje žádost o vydání stavebního povolení, ani podklady předložené stavebníkem tento požadavek stanovený obecně závazným právním předpisem, je zde důvod k přerušení řízení. Smyslem tohoto procesního opatření není „ulehčit práci“ stavebnímu úřadu, ale umožnit stavebníkovi, aby prokázal, že jím navrhované zařízení nemůže být zdrojem ohrožení veřejného zájmu. Ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu má pak význam v tom, že podle něho bude na žádost rozhodujícího správního orgánu jiným správním orgánem např. sděleno, zda stavebník podal žádost o potřebné stanovisko či rozhodnutí, nikoliv v tom, že měl zaujmout stanovisko pro správní řízení. Žalovaný správní orgán proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal z podnětu podané kasační stížnosti napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2004, č. j. 30 Ca 71/2002 - 36, při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a jelikož sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu především proto, že tento soud nevyřešil otázku, zda postup stavebního úřadu vůči němu, v podobě výzvy k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení o písemné stanovisko silničního správního úřadu k zamýšlené stavbě, měl oporu v procesních předpisech či nikoliv.

Podstatou argumentace stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti je jeho tvrzení, že výzva stavebního úřadu k doložení stanoviska silničního správního úřadu k zamýšlené stavbě neměla oporu v zákoně a že v důsledku toho je nezákonné i rozhodnutí o zastavení řízení.

Námítka opírající se o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. by mohla být důvodnou, pokud by soud aplikoval na věc nedopadající právní normy, anebo sice právní normy přílehlavé, leč jejich interpretace by z pohledu Nejvyššího správního soudu neobstála.

Nejvyšší správní soud musí poukázat na to, že stejnou právní problematiku již řešil Ústavní soud, který usnesením ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 261/02, odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost stěžovatele E., spol. s r. o., podanou proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2002, č. j. 30 Ca 117/2001 - 50, rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního, ze dne 9. 3. 2001, č. j. stav/111/01, a ze dne 14. 3. 2001, č. j. stav/187/01, rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 4, odboru výstavby, ze dne 13. 12. 2000, č. j. 1228/2000 - ÚMO 4/Výst - 327, a rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 1, odboru výstavby a dopravy, ze dne 12. 12. 2000, č. j. Výst/1848/2000 - Sch.

Stěžovatel vyslovil v ústavní stížnosti názor, že nebyl povinen k žádosti o vydání stavebního povolení předložit stanoviska Policie České republiky a Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně, ač byl k takovému kroku vyzván a poučen o možnosti zastavení řízení, neboť tyto orgány nebyly účastníky řízení, ani dotčenými orgány státní správy a takovou povinnost mu žádný zákon neukládá. Z těchto důvodů pak bylo zastavení řízení, protože výzvě nevyhověl, v rozporu se zákonem.

Ústavní soud vyšel při svém rozhodování o ústavní stížnosti z toho, že obsahové náležitosti žádosti o vydání stavebního povolení jsou stanoveny v § 58 stavebního zákona a že stavební úřad je podle § 32 odst. 1 správního řádu povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona pak s ohledem na značnou rozdílnost stavebních řízení vytváří předpoklad k tomu, aby v případě potřeby dalších podkladů pro rozhodnutí mohl stavební úřad pod sankcí zastavení řízení vyžadovat doplnění žádosti o stanoviska dotčených orgánů státní správy a v konkrétních odůvodněných případech, kdy nebude moci navrhovanou stavbu na základě předložených podkladů řádně a všestranně posoudit, též o odborná vyjádření či posudky (Jiří Doležal, Jan Mareček, Oldřich Vobořil: Stavební zákon v teorii a praxi, 8. aktualizované a přepracované vydání, 2003, str. 143). Výčet hlavních hledisek, s jejichž použitím stavební úřad obligatorně zkoumá obsah žádosti o stavební povolení, je demonstrativním způsobem vymezen v ustanovení § 62 stavebního zákona a jedná se přitom o jednotlivé okruhy chráněných veřejných zájmů, které následně konkretizují prováděcí vyhlášky.

Ve světle tohoto zákonného stavu nepovažoval Ústavní soud za významné, zda v posuzovaném případě šlo o stanoviska dotčených orgánů státní správy či o jiná odborná vyjádření, potřebná pro komplexní zhodnocení žádosti o vydání stavebního povolení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je to, zda byl jeho požadavek na doplnění žádosti o vydání stavebního povolení odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že navrhovaná reklamní zařízení měla být umístěna v blízkosti frekventovaných komunikací, je z pohledu bezpečnosti silničního provozu dotčeným veřejným zájmem ochrana zdraví a života. S tím souvisí územně technické nároky na stavbu (§ 62 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona), které konkretizují ustanovení § 4

odst. 1, § 60 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb. a § 44 odst. 7 vyhlášky č. 99/1989 Sb., platné v rozhodné době (umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí, umístěním stavby nesmí být nad míru přípustnou obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí, a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích, stavby a zařízení pro reklamu nesmějí svým provedením a umístěním porušovat krajinný ráz, ohrožovat veřejnou bezpečnost a pořádek, bránit rozhledu na pozemních komunikacích a nad přípustnou míru obtěžovat okolí).

Ústavní soud pak uzavřel, že za situace, kdy stavební úřad je povinen ověřit, že navrhovaná zařízení nebudou mít vliv na bezpečnost silničního provozu a pro takové posouzení neměl dostatečné podklady, je nutno kvalifikovat jeho požadavek za odůvodněný, protože sám tyto speciální otázky nemohl posoudit. Jestliže stěžovatel jemu uloženou povinnost k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení nesplnil, bylo zastavení řízení podle § 60 odst. 2 stavebního zákona předvídatelným zákonným důsledkem.

Nejvyšší správní soud má za to, že Krajský soud v Plzni v kasační stížnosti napadeném rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 30 Ca 71/2002 - 36, rozhodl v souladu se zákonem a s právním názorem, který vyslovil k uvedené problematice Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 261/02.

Ústavní soud v uvedeném usnesení podal výklad ustanovení § 60 odst. 1 a § 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a zřetelně dovedl (bez ohledu na to, zda jde o stanovisko dotčeného orgánu státní správy či o jiné vyjádření), že rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je to, zda byl jeho požadavek na doplnění žádosti o vydání stavebního povolení odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu a že vzhledem k tomu, že navrhovaná reklamní zařízení měla být umístěna v blízkosti frekventovaných komunikací, je z pohledu bezpečnosti silničního provozu dotčeným veřejným zájmem ochrana zdraví a života.

Z tohoto výkladu zákona vycházel i krajský soud, který v kasační stížnosti napadeném rozsudku uvedl, že z dikce ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona nelze dovést, že by zákon jakkoliv omezoval stavební úřad a požadavek doplnění podkladů ve formě písemného stanoviska připouštěl pouze tehdy, pokud se jednalo o stanovisko tzv. dotčeného orgánu státní správy. Jediným limitujícím zákonným kritériem při doplnění žádosti je nezbytnost takového podkladu pro dostatečné posouzení navrhované stavby a při hodnocení tohoto podkladu je pak nutné vyjít zejména z ustanovení § 62 stavebního zákona, který stanoví hlediska, z nichž je povinen stavební úřad obsah žádosti, ale také jejich příloh, zkoumat. Smyslem ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona je tedy vytvořit stavebnímu úřadu předpoklady pro získání dostatečného podkladu pro posouzení navrhované stavby, a to prostřednictvím výzev činěných vůči stavebníkovi k doplnění žádosti konkrétními důkazními prostředky pod sankcí zastavení řízení při nerespektování uložené povinnosti. Z pohledu ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona je proto zcela právně bezvýznamné, zda stavební úřad požádá u doplnění žádosti a připojené dokumentace o vyjádření dotčeného orgánu státní správy ve smyslu § 126 stavebního zákona či o vyjádření nebo stanovisko orgánu státní správy, jemuž je sice svěřen výkon státní správy na určitém úseku, avšak není oním dotčeným orgánem státní správy. Rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je tedy pouze to, zda jeho požadavek na doplnění žádosti byl odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu.

Také v dalším postupu respektoval krajský soud právní názor Ústavního soudu, který dovedl, že za situace, kdy stavební úřad je povinen ověřit, že navrhovaná zařízení nebudou mít vliv na bezpečnost silničního provozu a pro takové posouzení neměl dostatečné podklady, je nutno kvalifikovat jeho požadavek za odůvodněný, protože sám tyto speciální otázky nemohl posoudit. Jestliže pak za této situace stěžovatel jemu uloženou povinnost k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení nesplní, je zastavení řízení podle § 60 odst. 2 stavebního zákona předvídatelným zákonným důsledkem.

Krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku v souladu s tímto právním názorem došel k tomu, že za stavu, kdy zamýšlená stavba měla být situována při frekventované komunikaci I. třídy, vyplývala pro stavební úřad povinnost přezkoumat, zda dokumentace splňuje požadavky ochrany zdraví a života a zda odpovídá obecně technickým požadavkům na výstavbu (§ 62 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona). Je tomu tak proto, že jedním z územně technických požadavků na stavby a jejich umístování je požadavek, že umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých komunikacích (§ 4 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb.). Podle § 60 odst. 1 téže vyhlášky pak stavby a zařízení pro informace, reklamu a propagaci svým provedením a umístěním nesmějí porušovat krajinný ráz, ohrožovat veřejnou bezpečnost a pořádek, bránit rozhledu na pozemních komunikacích a nad přípustnou míru obtěžovat okolí, zejména obytné prostředí hlukem nebo světlem, obzvláště přerušovaným. S ohledem na změnu územně plánovací dokumentace, průjezdných úseků komunikace v P. a zastavěnosti území bylo proto nepochybně povinností stavebního úřadu vyřešit základní otázku, zda se řízení nedotýká zájmů chráněných zvláštním zákonem, tj. zákonem č. 13/1997 Sb., a zda silniční správní úřad, který podle § 40 tohoto zákona vykonává státní správu ve věcech místních komunikací a do jehož kompetence za zákonem stanovených podmínek spadá i povolení zřízení reklamních zařízení, není v posuzovaném případě dotčeným orgánem státní správy ve smyslu § 126 stavebního zákona. Krajský soud proto uzavřel, že stavební úřad právem učinil výzvu k doplnění předložené žádosti o stavební povolení v intencích ustanovení § 62 odst. 1 stavebního zákona, aby ji mohl dostatečně posoudit z již uvedených hledisek, v souladu se zákonem pro splnění požadavku stanovil přiměřenou lhůtu a poučil stavebníka o právních následcích nesplnění výzvy a jelikož stavebník této výzvě nevyhověl, bylo zastavení řízení zcela legitimním postupem stavebního úřadu.

Nejvyšší správní soud proto nesdílí námitku stěžovatele, že krajský soud nevyřešil otázku, zda postup stavebního úřadu vůči němu, v podobě výzvy k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení o písemné stanovisko silničního správního úřadu k zamýšlené stavbě, měl oporu v procesních předpisech či nikoliv.

Ze shora uvedeného zřetelně vyplývá, že při řešení této problematiky vycházel krajský soud z právního názoru Ústavního soudu a rozhodl v souladu s tímto názorem.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce kasační stížnosti, že stavebníci v řízení uplatňují práva a dotčeným orgánům státní správy v řízení vyplývají zejména povinnosti, že stavební úřad smí podle § 60 odst. 1 stavebního zákona vyžadovat po stavebníkovi jen doplnění údajů o stavbě, tedy údajů o tom, co má být postaveno a kde, pokud tyto údaje stavebník uvedl v žádosti neúplně a že dotýká-li se stavební řízení zájmů chráněných zvláštními předpisy, kde stavební úřad rozhoduje jen v dohodě nebo se souhlasem orgánu státní správy, který tyto zájmy chrání (dotčený orgán státní správy), má stavební úřad nástroje ke zjištění stanovisek dotčených orgánů státní správy v ustanovení § 61 odst. 5

stavebního zákona, podle něhož jsou tyto orgány povinny své stanovisko stavebnímu úřadu sdělit.

Především je nutno uvést, že se krajský soud podle odůvodnění svého rozsudku nezabýval otázkou, zda silniční správní orgán je dotčeným orgánem státní správy, protože vycházel z právního názoru Ústavního soudu, že není významné, zda v tomto případě jde o stavebním úřadem požadované stanovisko dotčeného orgánu státní správy, ale že rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je to, zda je jeho požadavek na doplnění žádosti o vydání stavebního povolení odůvodněný z hlediska chráněného veřejného zájmu. Nadto ovšem krajský soud považoval doplnění žádosti za nutné pro zjištění, zda vzhledem ke změně územně plánovací dokumentace, průjezdných úseků komunikací v P., zastavěnosti území, se řízení nedotýká zájmů chráněných zákonem č. 13/1997 Sb. a zda silniční správní úřad není v posuzovaném případě dotčeným orgánem státní správy podle § 126 stavebního zákona. Výhrada vůči stavebnímu úřadu týkající se postupu dle § 61 odst. 5 stavebního zákona proto ve stadiu výzvy k doplnění žádosti o stanovisko silničního správního orgánu nebyla na místě (sluší se ovšem poznamenat i to, že stěžovatel v žalobě namítá, že odvolací správní orgán nesprávně tvrdí, že referát dopravy Plzeňského kraje je dotčeným orgánem státní správy, kdežto z kasační stížnosti stěžovatele vyplývá, že tímto dotčeným orgánem je, protože by jinak postrádalo smysl tvrzení o aplikaci ustanovení § 61 odst. 5 stavebního zákona v případě opaku). Ostatně dotčené orgány státní správy (pokud je lze určit s ohledem na podklady, které předložil stavebník) mají podle ustanovení § 61 odst. 5 stavebního zákona právo, aby jim bylo oznámeno zahájení řízení a povinnost vyjádřit se ve lhůtě, kterou stanoví stavební úřad. Stavebník sice žádostí (návrhem) uplatňuje svá práva, ale je vázán nejen povinnostmi podle stavebního zákona, ale i podle jiných právních předpisů. Stavebník je pak povinen zajistit, aby podklady pro rozhodnutí stavebního úřadu odpovídaly požadavkům dle vyhlášky č. 132/1998 Sb., jimiž je stanoven jejich obecný rozsah, které stavebník musí předložit spolu se žádostí o povolení stavby. Proto také žádost o vydání stavebního povolení musí obsahovat vše, co je žadateli uloženo právním předpisem, např. ustanovením § 16 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kde je výslovně uvedeno, že stavebník musí k žádosti doložit „rozhodnutí, stanoviska, vyjádření, souhlasy, posouzení, popř. jiná opatření dotčených orgánů státní správy vyžadovaná zvláštními předpisy“. Z toho opět vyplývá, že v některých případech je dána pro stanovisko forma rozhodnutí, o které nemůže jménem stavebníka žádat stavební úřad, takže i z tohoto hlediska není poukaz stěžovatele na ustanovení § 61 odst. 5 stavebního zákona na místě. Proto žádost o povolení stavby a projektová dokumentace musí prokazovat, že navrhovaná stavba je v souladu s veřejnými zájmy, včetně těch, které jsou předmětem ochrany jiných právních předpisů než stavebního zákona. Cílem je umožnit stavebníkovi, aby prokázal již před jednáním, že jím navrhované zařízení nemůže být zdrojem ohrožení veřejného zájmu. Pokud nespĺňuje žádost o vydání stavebního povolení, ani podklady předložené stavebníkem tento požadavek stanovený obecně závazným právním předpisem, je zde důvod k přerušení řízení. Smyslem tohoto procesního opatření je umožnit stavebníkovi, aby odstranil pochybnosti stran ohrožení veřejného zájmu navrhovanou stavbou. Nejde tedy o přenášení povinnosti dle ustanovení § 61 odst. 5 stavebního zákona na stavebníka, jak se mylně domnívá stěžovatel.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za opodstatněnou ani námitku kasační stížnosti, v níž stěžovatel dovozuje, že v případě, že by stavební úřad potřeboval znát pro rozhodnutí skutečnosti, jež jsou známy jinému správnímu orgánu než dotčenému orgánu státní správy, nemůže toto zjištění požadovat po stavebníkovi výzvou podle § 60 odst. 1 stavebního zákona, ale musí si je opatřit sám podle ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu.

Je tomu tak proto, že rozhodujícím kritériem pro posouzení opodstatněnosti postupu stavebního úřadu je pouze to, zda jeho požadavek na doplnění žádosti byl z hlediska chráněného veřejného zájmu odůvodněný a z tohoto pohledu je ustanovení § 60 odst. 1 stavebního zákona ustanovením speciálním, jež je nutno k odstranění vad především použít (§ 140 stavebního zákona). K tomu ovšem přistupuje i postulát, že je především na stavebníkovi, aby prokázal, že jím navrhované zařízení nemůže být zdrojem ohrožení veřejného zájmu a že již ze žádosti o vydání stavebního povolení a projektové dokumentace musí být zřejmé, které veřejné chráněné zájmy mohou být dotčeny navrhovanou stavbou.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 30 Ca 71/2002 - 36 ze dne 31. 5. 2004 není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu vznikly náklady v řízení o kasační stížnosti související se zastoupením advokátkou JUDr. Ivanou Čadkovou. Nejvyšší správní soud má však za to, že jsou zde důvody zvláštního zřetele hodné pro to, aby náhrada nákladů řízení nebyla úspěšnému správnímu orgánu přiznána. Je tomu tak proto, že žalovaný Magistrát města Plzně, odbor stavebně správní, je významným orgánem, který vykonává státní správu, má řadu kvalifikovaných zaměstnanců, včetně právního útvaru a také úředníků, kteří se podíleli na koncipování napadeného rozhodnutí. Bylo proto od něj možno právem očekávat, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatele bude také své rozhodnutí schopen kvalifikovaně hájit na soudě. Nejvyšší správní soud považuje tuto povinnost za integrální součást řádného výkonu státní správy. Jelikož žalovaný správní orgán nepostupoval uvedeným způsobem a sjednal si právní zastoupení advokátkou, shledal v tom Nejvyšší správní soud důvody hodné zvláštního zřetele, postačující k tomu, aby náhrada nákladů řízení úspěšnému správnímu orgánu přiznána nebyla (§ 60 odst. 7 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žalovanému nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** žádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu