



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **To & Mi Vdf spol. s r. o.**, se sídlem Pražská 2591, Varnsdorf, IČ 445 67 677, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nabř. gen. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, za účasti: **I) Autoklub Bohemia Assistance, a. s.**, se sídlem Na Strži 9, Praha 4, IČ 618 59 559, **II) VIA CAPRI, s. r. o.**, se sídlem Lochotínská 18, Plzeň, IČ 279 96 808, zast. JUDr. Václavem Koreckým, advokátem, se sídlem Bedřicha Smetany 2, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 16. 2. 2012 čj. 53/2011-510-RK/3,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra dopravy uvedeného v záhlaví, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 6. 2011, kterým byla k žádosti Ředitelství silnic a dálnic České republiky podle § 127 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů povolena změna v užívání stavby „dálniční hraniční přechod Rozvadov - Waidhaus“ na pozemcích v k. ú. Střeble uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí v úseku km 149,6 až 150,7 dálnice D5. Účel užívání byl změněn z dálničního hraničního přechodu na dálniční odpočívku.

Žalobce v žalobě namítá, že nesouhlasí se způsobem, jak se ministr vypořádal s námitkou žalobce obsaženou v rozkladu, že prvoinstanční rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Tuto nepřezkoumatelnost žalobce spatřuje v nejdůležitější pasáži původního rozhodnutí, kdy

se správní orgán vypořádává s naplněním ust. § 126 odst. 3 stavebního zákona. Ministr dopravy ve svém rozhodnutí odkázal na stanovisko místně příslušného obecního stavebního úřadu, tedy Městského úřadu v Boru, a na průběh ústního jednání, kde vedoucí tohoto orgánu neuplatnil proti povolení změny v užívání stavby připomínky. Podle názoru ministra tím, že tento orgán nepoukázal na případný nesoulad se záměry územního plánování, shledal změnu v užívání stavby v souladu s platným územním plánem. To měl potvrdit i ve svém stanovisku k rozkladu.

Žalobce s takovými závěry nesouhlasí. Z ust. § 126 odst. 3 stavebního zákona plyne bezvýjimečná povinnost stavebního úřadu naplnění těchto zákonných požadavků náležitě odůvodnit a podrobně se jimi zabývat. Správní orgán se nemůže s těmito požadavky vypořádat pouze formálně a obecnými frázemi, musí konkrétně uvést, z čeho konkrétně dovozuje, že požadovaná změna v užívání stavby je v souladu se záměry územního plánování. To se v daném případě nestalo a rozhodnutí nebylo řádně odůvodněno způsobem, který předvídá § 68 odst. 3 správního řádu.

Ministerstvo dopravy se dopustilo obcházení zákona, neboť postup, jak správní orgán rozhodl, a úvahy, kterými byl při svém rozhodování veden, jsou shrnuty v zásadě pouze v posledním odstavci na straně 6 jeho rozhodnutí. Jde přitom pouze o citaci ustanovení stavebního zákona, navíc neúplnou, když není zmíněn soulad se záměry územního plánování. Měly být přitom uvedeny konkrétní důvody, pro které je změnu v užívání stavby možno povolit.

Účastník řízení má právo vědět nejen to, jak správní orgán rozhodl, ale též proč tak rozhodl. V daném případě však nelze zjistit, jak správní orgán ke svému závěru dospěl a na podkladě čeho. Uvedený nedostatek není možno zhojit tím způsobem, jak to učinil ministr dopravy v žalobou napadeném rozhodnutí (odkazem na jiné listiny učiněným po vydání původního rozhodnutí). Posouzení souladu povolované změny užívání stavby se záměry územního plánování musí být obsaženo a řádně odůvodněno již v prvoinstančním rozhodnutí a zjevný deficit v tomto duchu nelze dohánět tím, že až v odvolacím rozhodnutí bude odkazem na další listiny, které obsahují opět jen velmi obecné formální fráze, poukazováno na to, že uvedený soulad zde existuje.

Pokud by správní orgán postupoval v souladu se zákonem, bylo by možno ze strany účastníka řízení tvrdit konkrétní skutečnosti k závěrům správního orgánu. Takto nemůže důvody přezkoumat ani orgán rozhodující o rozkladu, ačkoliv se o to ministr dopravy v daném případě nepřipustným způsobem pokusil. Účastník řízení je tím zbaven svého práva na přezkoumání rozhodnutí ve dvojinstančním správním řízení. Procesní porušení bylo přitom tak flagrantní, že ho nebylo možné zhojit ani v řízení před nadřízeným orgánem.

Žalobce dále nesouhlasí se závěry žalovaného týkajícími se námitky žalobce, že nelze měnit účel užívání dálničního hraničního přechodu na dálniční odpočívku, neboť v daném úseku se nejedná o dálnici. Z rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 30. 3. 1999 čj. 20302/1999-120 zřetelně plyne, že předmětný úsek komunikace není v tomto rozhodnutí jakkoliv zmíněn. Do tahu dálnice D5 tedy nemohl být zařazen. Je úplně jedno, zda by to bylo logické, aby bylo dosaženo napojení na německou dálnici A6, jak ministr dopravy uvádí. To potvrzuje i dopis Ministerstva dopravy ze dne 4. 8. 2010, ve kterém je argumentováno opomenutím a vynecháním příslušného katastrálního území v textu rozhodnutí. Takové odůvodnění je však právně zcela irrelevantní. Je tedy třeba striktně vycházet z výroku citovaného rozhodnutí, ve kterém předmětný úsek komunikace nebyl zařazen do tahu dálnice a poukazuje-li žalovaný na grafickou přílohu, z rozhodnutí není patrné, že by právě tato grafická příloha měla být jeho součástí.

Dále žalobce poukazuje na to, že v předmětném úseku komunikace bylo v roce 1999 zřízeno celníště. Podle § 26 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, se odpočívky budují jako součást dálnic. Podle ust. § 14 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích však součástí dálnice nejsou mimo jiné celníště na hraničních přechodech. Ani z tohoto důvodu tedy předmětný úsek nemohl být zařazen do tahu dálnice D5 jako její součást, a to pro přítomnost celníště v daném úseku. To potvrzuje i dopis obecného stavebního úřadu ze dne 28. 7. 2010, kdy stavební úřad potvrzuje, že předmětný úsek nemohl být stavebním kolaudačním rozhodnutím vymezen jako dálnice, ale pouze jako ostatní komunikace v celním prostoru. Neobstojí ani argument, že hraniční přechod Rozvadov je dálnicí, neboť celníště bylo na hraničním přechodu zrušeno schengenskou dohodou a že zákon v § 14 odst. 2 písm. d) sice celníště na hraničních přechodech vylučuje ze součástí a příslušenství dálnice, ale pod podmínkou, že v daném časovém momentu trvá jeho určení. K tomu žalobce uvádí, že dokud nedojde ke změně účelového určení daného území, je i nadále formálně stále dálničním hraničním celním přechodem, pouze na něm již neprobíhá celní a pasové odbavení osob a vozidel. Z hlediska stavebně technického byl tento prostor také k těmto účelům zbudován a ke změně účelového určení bude nutné provést určité stavební úpravy. Dále žalobce poukazuje na to, že komunikace v celníšti byla vždy zahrazena ocelovými závorami a každé vozidlo se muselo podrobit celní prohlídce a cestující museli projít pasovým odbavením, proto není důvodný poukaz žalovaného na průjezdný úsek, neboť ze zákona zde průjezd bez předchozího možný nebyl.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě poukázal na to, že žalobce měl jako účastník řízení možnost se se stanovisky dotčených orgánů v průběhu řízení seznámit, v textu odůvodnění je dostatečně určitě a jednoznačně identifikoval, a to jak uvedením orgánu, který je vydal, tak i číslem jednacím a datem jejich vydání. Jejich doslovný obsah správní orgán z pochopitelných důvodů do textu rozhodnutí nepřepisoval.

Podle názoru žalovaného předmětný úsek byl do tahu dálnice D5 zařazen rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 30. 3. 1999. Vymezení uvedené ve výroku spolu s grafickou přílohou rozhodnutí jednoznačně vymezilo zařazený úsek jako součást dálnice. Výčet katastrálních území, kterými komunikace prochází, je třeba brát pouze jako orientační informaci. Přímo ve výrokové části rozhodnutí je výslovně uvedeno, že „situace (plánky) přiložené k rozhodnutí tvoří jeho nedílnou součást“.

Dále žalovaný poukázal na to, že celní prostor vymezuje ust. § 102 odst. 2 celního zákona. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie byl celní prostor, který byl původně na těchto místech vymezen, s konečnou platností zrušen rozkazem ředitele Celního úřadu Tachov č. 21/2010. Od této doby se o celníště nejedná.

Žalobce podal k tomuto vyjádření žalovaného repliku, ve které setrval na podané žalobě a zdůraznil, že pokud byl celní prostor zrušen až v lednu 2010, pak nemohl být daný úsek právně souladně do dálniční sítě v roce 1999 vůbec zařazen, neboť se jednalo o celníště na hraničním přechodu, které ani nebylo průjezdným úsekem. Daný úsek tak nemohl být zařazen do dálniční sítě, nebyl součástí dálnice a nemohl být následně změněn na odpočívku.

Při ústním jednání žalobce setrval na podané žalobě, žalovaný s poukazem na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Osoba zúčastněná na řízení I) se k jednání nedostavila, osoba zúčastněná na řízení II) navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 3. 3. 2011 ohlásilo Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen stavebník) oznámení změny v užívání stavby „Dálniční hraniční přechod Rozvadov – Waidhaus“ na dálniční odpočívku. Ministerstvo dopravy jako speciální stavební úřad stanovilo, že změna v užívání stavby podléhá vydání rozhodnutí a opatřením ze dne 18. 4. 2011 oznámilo zahájení správního řízení. Dne 12. 5. 2011 proběhlo v rámci tohoto řízení ústní jednání spojené s ohledáním. Žalobce při tomto jednání předal písemné stanovisko, v němž vyjádřil s navrhovanou změnou v užívání stavby nesouhlas. Ten odůvodnil zejména ochranou svých práv vyplývajících z nájemních smluv k dotčeným pozemkům a současně poukázal na to, že předmětná komunikace není dálnicí.

Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2011, čj. 27/2011-910-IPK/14 Ministerstvo dopravy změnu v užívání stavby povolilo. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na rozhodnutí ze dne 30. 3. 1999, čj. 20302/1999120, jímž byla předmětná komunikace zařazena do dálniční sítě. V závěru rozhodnutí Ministerstvo dopravy obecně uvedlo, že přezkoumalo předloženou žádost z hledisek uvedených v ustanoveních stavebního zákona, projednalo ji s účastníky řízení a dotčenými správními orgány a zjistilo, že jejím uskutečněním nejsou ohroženy zájmy chráněné zákony a zvláštními předpisy. Na základě shromážděných právně významných skutečností nebyly shledány důvody bránící země v užívání stavby.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, o kterém bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím ministra dopravy ze dne 16. 2. 2012 čj. 53/2011-510-RK/3 tak, že rozklad byl zamítnut a prvoinstanční rozhodnutí Ministerstva dopravy bylo potvrzeno.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

První žalobní námitka se týká údajně nepřezkoumatelného vypořádání souladu změny v užívání stavby s cíli a zájmy územního plánování.

Soud musí v první řadě zdůraznit, že prvoinstanční správní rozhodnutí spolu s rozhodnutím o rozkladu tvoří jeden celek. Zásadně tedy nelze považovat za vadu řízení, pokud druhoinstanční orgán odstraňuje vady prvoinstančního rozhodnutí, spočívající například v nedostatečném odůvodnění k některým otázkám.

Žalobce ve svých námitkách uplatněných v průběhu prvoinstančního řízení otázku souladu navrhované změny v užívání stavby s územním plánem nijak nezmiňoval. Ministerstvo dopravy tak nemělo žádný důvod se k této otázce podrobněji ve svém rozhodnutí vyjadřovat. Žalobce pak v rozkladu pouze obecně namítl, že ve vztahu k souladu navrhovaného záměru s územním plánem je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Ministr dopravy pak v žalobou napadeném rozhodnutí poukázal na to, že obecný stavební úřad ve svém stanovisku ze dne 28. 3. 2011 k zahájenému správnímu řízení uvedl, že navrhovaná změna v užívání stavby je v souladu s územním plánem obce Rozvadov. Ze stanoviska pak doslovně citoval pasáž, podle níž mj. *„komplexním urbanistickým návrhem územního plánu sídelního útvaru Rozvadov jsou pozemky dálničního hraničního přechodu Rozvadov (z hlediska jejich funkčního využití) řešeny jako území sloužící pro dopravu.“*

Soud narozdíl od žalobce považuje tento způsob vypořádání otázky souladu navrhované změny v užívání stavby s cíli územního plánování jako zcela dostatečný. Údaj o tom, že celý předmětný areál se nachází v území, které má podle územního plánu být územím sloužícím pro dopravu, považuje soud za vyčerpávající informaci pro posouzení souladu navrhovaného nového účelu užívání s cíli územního plánování. Dálniční odpočívka, která má být – jak v dalších částech žaloby sám žalobce uvádí – součástí dálnice, je nepochybně v souladu s takovým určením a žádné podrobnější odůvodnění tu není třeba.

Soud pak musí konstatovat to, že žalobce sice vyčítá žalovanému nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí v tomto směru, ale přitom vůbec netvrdí, že by rozhodnutí bylo věcně nesprávné. Žalobce totiž ani v průběhu řízení správního ani v průběhu řízení před soudem vůbec netvrdil, že by snad navrhovaná změna v užívání stavby byla s cíli územního plánování v rozporu. Pokud žalobce v tomto směru v rozkladu (a ostatně ani v žalobě) nic konkrétního nenamítal, nemohl se žalovaný (a rovněž tak nyní správní soud) vyjádřit k této otázce podrobněji, než jak to již učinil ministr dopravy v rozhodnutí o rozkladu.

Další žalobní námitka se týká obsahu rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 30. 3. 1999. Soud má ve shodě s žalovaným za to, že tímto rozhodnutím byla do dálniční sítě zařazena i část dálnice D5 nacházející se na katastrálním území Střeble. Výrokem tohoto rozhodnutí byla do dálniční sítě zařazena *na katastrálním území Líně, Uherce, Nýřany, Blatnice, Přehýšov, Hněvnice, Vlkýš (okres Plzeň-sever), Ostrov u Stříbra, Pozorka, Kladruby, Láz, Benešovice, Lom u Stříbra, Holostřevy, Málkovice, Lobzy, Kurojedy, Čeckovice, Ostrov u Tachova, Doly, Mchov, Lužná, Mlýnec, Újezd pod Přimdou, Přimda, Svata Kateřina, Rozvadov (okres Tachov) nová komunikace délky 62,565 km, vybudovaná v kategorii D26,5, která začíná před mimoúrovňovou křižovatkou se silnicí I/26 u Sulkova a končí na státní hranici se SRN u Rozvadova, do tahu dálnice D5 jako její koncový úsek. Z této délky se nachází na území okresu Plzeň-sever 17,832 km, na území okresu Tachov 44,733 km. Na začátku zařazovaného úseku má dálnice D5 staničení 88,424 km, na hranici okresů Plzeň-sever a Tachov 106,256 km a končí na státní hranici se SRN kilometrem 150,989. Zároveň se zařazují větve mimoúrovňových křižovek dálnice D5 se silnicemi a ostatními komunikacemi. Tyto větve budou evidovány u dálnice D5. V závěru výroku tohoto rozhodnutí je pak uvedeno, že situace (plánky) přiložené k rozhodnutí tvoří jeho nedílnou součást.*

Tvrzení žalobce, že předmětný úsek dálnice není v tomto rozhodnutí „jakkoli zmíněn“, tedy neodpovídá skutečnému stavu věci. V textu tohoto rozhodnutí je totiž výslovně uvedeno, že nově zařazovaný úsek končí „na státní hranici se SRN“ a odpovídá tomu i kilometráž úseku. Vyplývá to pak jednoznačně i z plánků, kterou jsou nedílnou součástí tohoto rozhodnutí, jak je v závěru výroku rozhodnutí výslovně uvedeno, byť žalobce tvrdí opak.

Výčet katastrálních území, jimiž nově zařazovaný úsek dálnice D5 prochází, tak nelze brát jako spolehlivé vymezení zařazovaného úseku, je-li v rozporu s dalšími údaji v tomto rozhodnutí. Soud pak poznamenává, že kupříkladu v rozhodnutí zmiňované katastrální území Blatnice se nachází v okrese Třebíč a dálnice ve skutečnosti prochází katastrálním územím Blatnice u Nýřan, v rozhodnutí uvedené katastrální území Láz se nachází v okrese Příbram a dálnice prochází ve skutečnosti katastrálním územím Láz u Kladrub a v rozhodnutí uvedené katastrální území Mlýnec se nachází v okrese Klatovy a dálnice ve skutečnosti prochází katastrálním územím Mlýnec pod Přimdou. Podobně by bylo možno pokračovat ještě u několika dalších katastrálních území. I z toho je zřejmé, že výčet katastrálních území uvedený ve výroku rozhodnutí lze skutečně brát jen jako orientační údaj. Z absence katastrálního území Střeble v tomto rozhodnutí tak nelze dovozovat závěr, že dálnice ve skutečnosti nekončí na státní hranici se SRN, jak je v dalším textu výslovně zmíněno, ale na

rozhraní katastrálního území Rozvadov a katastrálního území Střeble, nebo že délka nově zařazovaného úseku dálnice ve skutečnosti není 62,565 km, ale o něco méně.

Ze všech shora uvedených důvodů soud nepřisvědčil námitce žalobce, že předmětný úsek dálnice nebyl zařazen do dálniční sítě.

Pokud jde o třetí žalobní námitku, žalobce tu z větší části vychází z předpokladu, že předmětný úsek dálnice nebyl do dálniční sítě zařazen. Tento předpoklad je však, jak bylo shora odůvodněno, mylný. V tomto ohledu je zcela nerozhodné, zda zařazení uvedeného úseku komunikace do dálniční sítě bylo učiněno v souladu s tehdy účinnými právními předpisy. Je zřejmé, že žalobcem tvrzená vada tohoto rozhodnutí není natolik silná, aby způsobila nicotnost tohoto rozhodnutí. Bez ohledu na jeho věcnou správnost jde tedy o rozhodnutí pravomocné a nelze od něj odhlížet.

Uvedenému závěru není na překážku ani ust. § 14 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, podle kterého nemůže být celníště součástí dálnice. Jak správně poznamenal žalovaný, v daném místě bylo celníště z hlediska celního zákona již v roce 2010 zrušeno. Z hlediska stavebního zákona pak přestává být příslušný areál hraničním přechodem právní mocí žalobou napadeného rozhodnutí, které z předmětného areálu činí dálniční odpočívku.

Nerozhodný je i fakt, že pro předmětnou komunikaci bylo vydáno stavební povolení obecným stavebním úřadem jako pro komunikaci v celníšti a takto byla i následně zkolaudována. Podstatný je totiž fakt, že předmětná komunikace byla následně zařazena do dálniční sítě (lhostejno, zda se tak stalo v souladu s právními předpisy) a překážka v podobě existence celníště následně odpadla, a to jak fakticky, tak i po stránce formálně právní. Nerozhodné je rovněž stanovisko obecného stavebního úřadu. Správní soud, který je primárně povolán k přezkumu rozhodovací činnosti správních orgánů, pochopitelně nemůže být vázán právním posouzením, které učinil správní orgán, a je oprávněn předmětnou právní otázku posoudit sám. Ze stejného důvodu také soud zamítl návrh na provedení důkazu dotazem na Městský úřad V Boru, jak navrhoval žalobce při ústním jednání před soudem.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 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.

V Praze dne 23. července 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu