



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **To & Mi Vdf. spol. s r.o.**, se sídlem Pražská 2591, Varnsdorf, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2012, č. j. 53/2011-510-RK/3, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Autoklub Bohemia Assistance, a.s.**, se sídlem Na Strži 9, Praha 4 a **II) VIA CAPRI s.r.o.**, se sídlem Lochotínská 18, Plzeň, zast. JUDr. Václavem Koreckým, advokátem se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, č. j. 10 A 68/2012 – 87,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 6. 2011, č. j. 27/2011-910-IPK/14, kterým byla k žádosti Ředitelství silnic a dálnic České republiky (dále také „ŘSD“) podle § 127 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), povolena změna v užívání stavby „dálniční hraniční přechod Rozvadov – Waidhaus“ na pozemcích v k.ú. Střele,

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.

I. Vymezení věci

[2] Předmětem sporu je přezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí, které dle stěžovatelky nebylo odůvodněno způsobem, který stanoví § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rozhodnutí postrádá důvody souladu změny v užívání stavby s cíli a zájmy územního plánování. Aprobací takového odůvodnění se žalovaný dopustil obcházení zákona. Stěžovatelka dále rozporuje možnost změny účelu užívání dálničního hraničního přechodu na dálniční odpočívku, neboť sporný úsek není dálnicí. Za částečně nepřezkoumatelný považuje i rozsudek městského soudu.

[3] Městský soud zdůraznil, že prvoinstanční správní rozhodnutí spolu s rozhodnutím o rozkladu tvoří jeden celek. Druhoinstanční orgán může nedostatečné odůvodnění některých otázek doplnit.

[4] Stěžovatelka v průběhu prvoinstančního řízení otázku souladu navrhované změny v užívání stavby s územním plánem nerozporovala. Ministerstvo dopravy proto nemělo žádný důvod se k této otázce podrobněji ve svém rozhodnutí vyjadřovat. V rozkladu pouze obecně namítla, že ve vztahu k souladu navrhovaného záměru s územním plánem je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[5] Ministr dopravy 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 ocitoval pasáž, podle níž jsou pozemky dálničního hraničního přechodu Rozvadov (z hlediska jejich funkčního využití) určeny komplexním urbanistickým návrhem územního plánu sídelního útvaru Rozvadov jako území sloužící pro dopravu.

[6] Tento způsob vypořádání otázky souladu navrhované změny v užívání stavby s cíli územního plánování je zcela dostatečný. Údaj o tom, že celý 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 sama stěžovatelka uvedla – součástí dálnice, je nepochybně v souladu s takovým určením a žádné podrobnější odůvodnění tu není třeba.

[7] Stěžovatelka sice vyčítá žalovanému nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí v tomto směru, ale ani v průběhu řízení správního ani v průběhu řízení před soudem vůbec netvrdí, že by snad navrhovaná změna v užívání stavby byla s cíli územního plánování v rozporu. Pokud v tomto směru v rozkladu (a ostatně ani v žalobě) nic konkrétního nenamítala, 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.

[8] Soud se ztotožnil s žalovaným, že rozhodnutím Ministerstva dopravy a spojů ČR (dále jen „ministerstvo dopravy“) ze dne 30. 3. 1999 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, Vlkyš (okres Plzeň-sever), Ostrov u Stříbra, Pozorka, Kladruby, Láz, Benešovice, Lom u Stříbra, Holostřevy, Málkovice, Lobzy, Kurojedy, Čečkovice, Ostrov u Tachova, Doly,

pokračování

Mchov, Lužná, Mlýnec, Újezd pod Přimdou, Přimda, Svatá 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 křižovatek dálnice D5 se silnicemi a ostatními komunikacemi. Tyto větve budou evidovány u dálnice D5. V závěru výroku tohoto rozhodnutí je uvedeno, že situace (plánky) přiložené k rozhodnutí tvoří jeho nedílnou součást.

[9] Žalobní tvrzení, že sporný úsek dálnice není v tomto rozhodnutí „jakkoli zmíněn“, 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. Vylývá to jednoznačně i z plánek, kterou jsou nedílnou součástí rozhodnutí.

[10] Výčet katastrálních území, jimiž nově zařazovaný úsek dálnice D5 prochází, nelze brát jako spolehlivé vymezení zařazovaného úseku, je-li v rozporu s dalšími údaji v tomto rozhodnutí. 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.

[11] Z absence katastrálního území Střeble v tomto rozhodnutí nelze dovozovat závěr, že dálnice ve skutečnosti nekončí na státní hranici se SRN, jak je v dalším textu výslovně uvedeno, 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.

[12] Za zcela nerozhodné považoval soud, zda zařazení uvedeného úseku komunikace do dálniční sítě bylo učiněno v souladu s tehdy účinnými právními předpisy. Je zřejmé, že tvrzená vada tohoto rozhodnutí není natolik silná, aby způsobila jeho nicotnost. Bez ohledu na jeho věcnou správnost jde o rozhodnutí pravomocné a nelze od něj odhlížet.

[13] Uvedenému závěru není na překážku ani § 14 odst. 2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), podle kterého nemůže být celníště součástí dálnice. Jak správně poznamenal žalovaný, v daném místě bylo celníště z hlediska celního zákona zrušeno již v roce 2010. Z hlediska stavebního zákona přestává být příslušný areál hraničním přechodem právní mocí žalobou napadeného rozhodnutí, které z areálu činí dálniční odpočívku.

[14] Nerozhodný je i fakt, že pro komunikaci bylo vydáno stavební povolení obecným stavebním úřadem jako pro komunikaci v celníšti a takto byla i následně zkolaudována. Podstatný je totiž fakt, že komunikace byla následně zařazena do dálniční sítě (lhostejno, zda se tak stalo v souladu s právními předpisy) a překážka v podobě existence celníště později 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 spornou právní otázkou posoudit sám. Ze stejného důvodu také soud zamítl

návrh na provedení důkazu dotazem na Městský úřad v Boru, jak navrhovala stěžovatelka při ústním jednání před soudem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[15] Stěžovatelka brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Stěžovatelka namítá, že se soud nevypořádal s jejím žalobním tvrzením, že rozhodnutí správních orgánů postrádají odůvodnění ve vztahu k § 126 odst. 3 stavebního zákona. Uvedené ustanovení výslovně stanoví, že změny v užívání stavby musí být v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy. Soud se zabýval její námitkou pouze ve vztahu souladu změny v užívání stavby se záměry územního plánování. Jeho závěry považuje za nesprávné. Správní orgán se nemůže s naplněním § 126 odst. 3 stavebního zákona vypořádat pouze formálně a obecnými frázemi, aniž by se podrobně zabýval jeho podstatou. Správní orgán musí uvést konkrétní důvody, pro které má za to, že požadovaná změna v užívání stavby je v souladu s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem či zvláštními předpisy. Stěžovatelka odkazuje a cituje z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, dle které má nevypořádání řádně uplatněné žalobní námítky za následek nepřezkoumatelnost rozsudku.

[17] Účastník řízení má právo vědět nejen to, jak správní orgán rozhodl, ale též proč tak rozhodl. V daném případě nelze zjistit, jak správní orgán ke svému závěru dospěl a na podkladě čeho. 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 navíc pouze o neúplnou citaci ustanovení stavebního zákona, když není zmíněn soulad se záměry územního plánování. Tímto postupem byly porušeny nejen zákonné požadavky na obsah rozhodnutí, ale i právo na spravedlivé řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Evropského soud pro lidská práva ve věci Delcourt proti Belgie, ze dne 17. 1. 1970, č. stížnosti 2689/65 či rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009 - 86).

[18] Absenci odůvodnění nelze dohánět v rozkladovém řízení, rozhodnutí správních orgánů nejsou mozaikou, kterou lze dodatečně doplňovat. V tomto směru nelze souhlasit se závěry soudu, že prvoinstanční a druhoinstanční rozhodnutí tvoří jeden celek, neboť tento závěr je zjevně motivovaný cílem zhojit vady prvoinstančního rozhodnutí.

[19] Skutečnost, zda stěžovatelka v průběhu řízení tvrdila či netvrdila, že navrhovaná změna v užívání stavby je v rozporu s cíly územního plánování, je zcela nepodstatná, neboť na faktickou přezkoumatelnost rozhodnutí nemá žádná vliv.

[20] Rozhodnutí ministerstva dopravy ze dne 30. 3. 1999 je vnitřně rozporné. Z jeho obsahu nelze s jistotou určit, zda stěžovatelkou označený úsek byl či nebyl do dálniční sítě zařazen. Katastrální území Střeble, kudy sporný úsek vede, vůbec není v rozhodnutí uvedeno. Ze zmínky, že nově zařazený úsek končí na „státní hranici s SRN“, nelze dovozovat, že zde opravdu sporný úsek končí. Stejně tak, jak mohlo být chybou neuvedení k. ú. Střeble, mohlo být chybou uvedení tohoto slovního vyjádření či kilometráže, kde úsek končí.

[21] Soud tento rozpor připouští, zřetelně jej však bagatelizuje a snaží se jej odstranit poukazem na další nesrovnalosti v jím citovaných katastrálních územích, jejichž výčet považuje

pokračování

za orientační. Výčet katastrálních území, která se nově zařazují do dálniční sítě je nedílnou a svým rozsahem i nejpodstatnější součástí výrokové části dotčeného rozhodnutí. Absence katastrálního území Střeble má za následek nezařazení sporného úseku do dálniční sítě, a to mimo jiné i pro přítomnost celního, čehož si je žalovaný vědom.

[22] Odkaz na plány, které mají být nedílnou součástí rozhodnutí je nepodstatný, protože žádné plány nejsou v rozhodnutí specifikovány. Není tedy zřejmé, o jaké plány se jedná.

[23] Vnitřní rozpornost rozhodnutí má za následek jeho nicotnost, k čemuž měl soud přihlídnout z úřední povinnosti.

[24] Podle § 26 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, se odpočívky budují jako součást dálnic a rychlostních silnic podle charakteru provozu a v souladu s českými technickými normami uvedenými v příloze č. 1. Odpočívka zákon pojímá jako součást dálnice.

[25] V roce 1999 bylo na sporném úseku komunikace zřízeno celní, které bylo zrušeno až v lednu 2010. Podle zákona o pozemních komunikacích, který na věc dopadá, nejsou součástí ani příslušenstvím dálnice mj. celní na hraničních přechodech. Rozhodnutím ministerstva dopravy ze dne 30. 3. 1999 nemohl být sporný úsek do dálniční sítě vůbec zařazen, neboť šlo o celnice na hraničním přechodu. Pokud se tak stalo, jedná se opět o vadu mající za následek nicotnost tohoto rozhodnutí.

[26] Skutečnost, že sporný úsek není v důsledku vstupu České republiky do Evropské Unie a Schengenského prostoru po několik let fakticky jako dálniční hraniční celní prostor užíván, je irelevantní. Dokud nedojde ke změně účelového určení daného území a zařazení daného úseku do dálniční sítě, nemůže se pouze z důvodu zániku celního prostoru tento úsek bez dalšího považovat za dálnici.

[27] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[28] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že námitku napadající nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu nenaplnění § 126 odst. 3 stavebního zákona považuje čistě za účelovou.

[29] Změna v užívání stavby „Dálniční přechod Rozvadov - Waidhaus“ na dálniční odpočívku Rozvadov, je v souladu se záměry územního plánování a s veřejnými zájmy, což bylo dostatečně prokázáno a doloženo souhlasnými stanovisky všech dotčených orgánů (tj. orgány územního plánování, ochrany bezpečnosti, ochrany přírody a krajiny, ochrany požární bezpečnosti, ochrany hygieny a zdraví, atd). Stanoviska dotčených orgánů, které jsou povolány k ochraně veřejných zájmů, byla vydána právě k žádosti o změnu v užívání stavby. Soulad změny se záměry územního plánování byl opakovaně potvrzen Městským úřadem v Boru, na jehož stanoviska je v rozhodnutí odkazováno. Tato stanoviska jsou v textu odůvodnění jednoznačně a srozumitelně identifikována, jejich doslovný obsah nebylo nutné přepisovat. Uvedené skutečnosti žalovaný k totožné námitce uplatněné v rozkladu výslovně uvedl již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka měla možnost se se stanovisky dotčených orgánů v průběhu správního řízení seznámit a měla možnost uplatnit k nim námitky. Právo na spravedlivé řízení porušeno nebylo.

[30] Ztotožňuje se se závěrem městského soudu, že sporný úsek pozemní komunikace byl příslušným silničním správním úřadem v roce 1999 zařazen do dálniční sítě. Rozhodnutí

ministerstva dopravy není ani vnitřně rozporné ani nicotné. Sporný úsek byl jako dálnice i zpoplatněn, a to již od státní hranice- viz příloha č. 2 a 3 vyhlášky č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací a o změně vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

[31] Tvrzení stěžovatelky, že sporný úsek je stále celním prostorem, resp. celníštěm, není pravdivé. Vstupem České republiky do Evropské Unie byla na hraničním přechodu Rozvadov - Waidhaus zrušena kontrola pohybu zboží a vstupem České republiky do Schengenského prostoru (21. 12. 2007) kontrola pohybu osob.

[32] Dnem 1. 5. 2004 přestaly celní orgány vykonávat svoji hlavní činnost a v prostoru bývalého celníště došlo k demontáži záchytných zařízení a zábran. Objekty a zařízení, které původně sloužily jako celníště, byly již v roce 2004 Generálním ředitelstvím cel v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, nabídnuty jako nepotřebný majetek a posléze převedeny Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Celní prostor byl s konečnou platností zrušen rozkazem ředitele Celního úřadu Tachov ze dne 15. ledna 2010, č. 21/2010.

[33] Stěžovatelka se také mýlí v tom, že sporný úsek nemohl být ani průjezdním úsekem dálnice, protože komunikace byla zahrazena ocelovými závorami a každé vozidlo se muselo podrobit celné prohlídce. Průjezdní úsek dálnice může vést i celníštěm, což vyplývá mj. z § 11 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Ostatně dálnice D 5 sporným úsekem procházela i v době, kdy zde bylo zřízeno celníště, což je patrné i z grafické přílohy rozhodnutí ministerstva dopravy.

[34] Předmětem správního řízení o změně účelu stavby byly především obslužné plochy, resp. objekty sousedící s dálnicí, které byly dříve využívány jako celníště a po zrušení celního prostoru zůstaly fakticky připojeny k tělesu dálnice. Účelem správního řízení bylo uvedení faktického stavu do souladu se stavem právním, kdy stavba bývalého hraničního přechodu byla fakticky užívána jako odpočívka. Uvedené řešení umožňuje spornou plochu využívat řidiči i pokračovat nájemcům v jejich podnikatelské činnosti. V opačném případě by byl povinen příslušný silniční úřad příjezd z dálnice k těmto plochám uzavřít, protože jiné připojení na dálnici než z odpočívky, zákon neumožňuje.

[35] Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[36] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[37] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé,

pokračování

proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[38] Z obsahu žaloby soud ověřil, že stěžovatelka uplatnila dvě základní žalobní námítky. Zásadně nesouhlasila s tím, jak se žalovaný vypořádal s jí namítanou nepřezkoumatelností prvoinstančního rozhodnutí a to ve vztahu k naplnění ustanovení § 126 odst. 3 stavebního zákona. Uvedla, že správní orgán se nemůže s naplněním tohoto ustanovení vypořádat pouze formálně a obecnými frázemi, ale musí konkrétně uvést, z čeho dovozuje, že požadovaná změna v užívání stavby je v souladu se závěry územního plánování a v souladu s veřejnými zájmy. Uvedený nedostatek není možné následně zhojit poukazem na stanoviska dotčených orgánů, jak učinil žalovaný. Žalovaný pomíjí, že původní rozhodnutí není mozaikou, kterou lze tímto dodatečně doplňovat. Žalobní argumentace je velmi obecná, a de facto zcela totožná s argumentací v rozkladu, jakož i s argumentací uplatněnou v kasační stížnosti (viz body 1 až 4 rozkladu, body 4 až 10 žaloby a body 17 až 19 tohoto rozsudku).

[39] Druhá žalobní námitka směřovala do závěru, že sporný úsek byl dálnicí. Stěžovatelka namítala, že v rozhodnutí ministerstva dopravy z roku 1999 není sporný úsek jakkoli zmíněn a nemohl proto být do tahu dálnice D 5 tímto rozhodnutím zařazen. Podle § 26 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, se odpočívky budují jako součást dálnic a rychlostních silnic podle charakteru provozu a v souladu s českými technickými normami uvedenými v příloze č. 1. Odpočívka zákon pojímá jako součást dálnice. V roce 1999 bylo na sporném úseku komunikace zřízeno celníště. Podle § 14 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nejsou součástí ani příslušenstvím dálnice mj. celníště na hraničních přechodech a proto ani z tohoto důvodu nemohl být sporný úsek zařazen do tahu dálnice D 5. Žalobní argumentace je opět zcela totožná s argumentací obsaženou v kasační stížnosti (srov. body 11 až 14 žaloby a body 24 až 26 tohoto rozhodnutí).

[40] S namítanou nepřezkoumatelností prvoinstančního rozhodnutí se městský soud vypořádal na straně 4 a 5 svého odůvodnění. Konstatoval mj., že správní orgány splnění podmínek § 126 odst. 3 stavebního zákona opíraly o stanoviska dotčených orgánů, které nesoulad změny v užívání stavby s chráněnými zájmy neshledaly. Výslovně odkázal na stanovisko obecného stavebního úřadu citované v rozhodnutí žalovaného, ze kterého je zcela zřejmé, že posuzovaná změna v užívání stavby je v souladu s územním plánem obce Rozvadov. Zdůraznil, že celý areál se nachází v území, jehož funkční využití je územním plánem určeno jako využití pro dopravu, což dálniční odpočívka nepochybně splňuje. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, pro které by mělo být napadené rozhodnutí s chráněnými zájmy v rozporu, a to ani v řízení soudním, ani v řízení před správními orgány, považoval odůvodnění správních orgánů za dostatečné.

[41] Odůvodnění městského soudu je plně přezkoumatelné. Skutečnost, že soud výslovně nereagoval na obecné tvrzení stěžovatelky, že prvoinstanční rozhodnutí musí být mj. v souladu s veřejnými zájmy, nečiní jeho závěry nepřezkoumatelnými. Ostatně stěžovatelka kromě stále se opakujících obecných tvrzení o požadavcích na odůvodnění rozhodnutí a argumentace, že druhoinstanční orgán nemůže nedostatky odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí sám zhojit, žádná konkrétní tvrzení, dle kterých by povolená změna v užívání stavby byla v rozporu s veřejnými zájmy či územním plánování, nevznesla. Dle judikatury Ústavního soudu „*[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námítek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost

soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojmát tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565).

[42] Podle § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v užívání stavby „*v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy*“. Uvedené ustanovení upravuje, z jakých hledisek má stavební úřad změnu v užívání stavby posuzovat, resp. jaké jsou důvody pro zákaz provedení požadované změny. Změna v užívání stavby musí být zejména v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací a s vydanými územními rozhodnutími. Jako chráněné veřejné zájmy uvádí § 132 odst. 3 stavebního zákona, aby: „*a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu, c) stavba neobrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty, d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo, e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby*“.

[43] Při posuzování souladu změny s uvedenými veřejnými zájmy a se zvláštními předpisy vychází stavební úřad zejména ze závazných stanovisek dotčených orgánů.

[44] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně se v odůvodnění rozhodnutí vypořádal s námitkami jednotlivých účastníků vnesenými v průběhu řízení o povolení změny v užívání stavby, včetně námitek stěžovatelky. Při posuzování podmínek stanovených v § 126 odst. 3 stavebního zákona vycházel ze souhlasných závazných stanovisek dotčených orgánů, která jsou uvedena na str. 5 a 6 prvoinstančního rozhodnutí, včetně označení příslušného dotčeného orgánu, data vydání rozhodnutí a jeho čísla jednacího. Jako speciální podmínka je žadateli (ŘSD) uložena povinnost zajistit vybavení odpočívky v souladu s § 26 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích; napojení odpočívky pouze na dálnici D5, s tím, že napojení na ostatní silniční síť, určené pro zásobování objektů na odpočívce z blízkého okolí, nesmí sloužit cestující veřejnosti, a proto musí být vhodně fyzicky odděleno, a povinnost požádat o stanovení aktuální místní úpravy provozu, které umožní odpovídající dopravní napojení veškerých smluvně zakotvených aktivit na odpočívce.

[45] Neuplatnily-li dotčené orgány k zamýšlené změně v užívání stavby žádné konkrétní výhrady a žádné konkrétní výhrady nevznesla ani stěžovatelka, je odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí odkazující na souhlasná stanoviska dotčených orgánů a obsahující jejich přesnou identifikaci z hlediska naplnění § 126 odst. 3 stavebního zákona, plně dostačující.

[46] Skutečnost, že druhostupňový orgán ke zcela obecným námitkám nepřezkoumatelnosti uplatněných stěžovatelkou v rozkladu doplnil své odůvodnění o citaci zejména ze stanoviska místně příslušného stavebního úřadu, nelze v žádném případě považovat za nepřípustné zhojování vad předcházejícího řízení či nepřípustnou změnu rozhodnutí. Z hlediska namítané přezkoumatelnosti nebyl dán žádný důvod pro zrušení rozkladem napadeného rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

[47] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se závěrem městského soudu, že sporný úsek pozemní komunikace byl příslušným silničním správním úřadem v roce 1999 zařazen do dálniční sítě. Rozhodnutí ministerstva dopravy není nicotné.

pokračování

[48] Nicotnost správních aktů je upravena v § 77 správního řádu. Podle odst. 1 uvedeného ustanovení je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Podle odst. 2 je nicotné dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. V souladu s ustanovením § 182 správního řádu se ustanovení § 77 o nicotnosti použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti správního řádu, tj. pro úkony učiněné po 1. 1. 2006.

[49] Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. „[z]jistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“

[50] Nejvyšší správní soud již mnohokrát konstatoval, že nicotnost a nezákonnost správního aktu považuje za vzájemně odlišné kategorie s vlastním obsahem, rozdílnými předpoklady uplatnění a dopady na soudní přezkum. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti ve všech řízeních, která na takový zdánlivý správní akt navazují.

[51] Následky nicotnosti nelze svévolně spojovat s instituty jinými, nýbrž je naopak třeba vykládat nicotnost restriktivně a s přihlédnutím k jejímu smyslu, jímž je odstranění rozhodnutí, která nikdy nemohla být respektována. Nezákonnost úkonů, kterých se správní orgán může v řízení dopustit, může být různé intenzity. Za nicotná rozhodnutí byla v minulosti (např. Hoetzel, J.: Československé správní právo, Praha, 1934, s. 268 a násl.) považována rozhodnutí, „která po právu vůbec neexistují“, tj. rozhodnutí, která trpí absolutní věcnou nepříslušností rozhodujícího orgánu (uložení pokuty za celní delikt energetickou inspekcí), rozhodnutí adresovaná někomu, kdo neexistuje, nebo rozhodnutí ukládající absolutně nemožné plnění. Pevná hranice neexistuje, danou otázku lze řešit pouze výkladem. Ostatně i z usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02, publikovaném pod č. 28 Sb. n. u. US, sv. 33, str. 495, které se problematikou nicotnosti zabývalo velmi podrobně, vyplývá, že dovození nicotnosti určité vady správního aktu je otázkou výkladu.

[52] Judikatura i teorie shodně uvádějí, že o paakt jako správní akt, který nevyvolává jím zamýšlené účinky, jde tehdy, jsou-li jeho vady zásadní a je zřejmé, že na něj „nelze hledět“ jako na správní akt. Jak již uvedl městský soud, absence katastrálního území Střeble v rozhodnutí ministerstva dopravy z roku 1999 není vadou takové intenzity, aby měla za následek jeho nicotnost. Z výroku rozhodnutí je dostatečně zřejmé, že do dálniční sítě byla jako její koncový úsek zařazena komunikace o délce 62,565 km, která začíná před mimoúrovňovou křižovatkou se silnicí I/26 u Sulkova a končí na státní hranici se SRN u Rozvadova (na začátku zařazovaného úseku má dálnice D5 staniční km 88,424 a končí na státní hranici se SRM km 150,989 km), tj. i právě stěžovatelkou rozporovaný úsek. Absence katastrálního území Střeble nemá na vymezení nově zařazeného úseku dálnice ani na jeho ukončení na státní hranici s SRN žádný

dopad a ani nečiní výrok a odůvodnění rozhodnutí navzájem rozpornými. Obdobně ani nedostatečná identifikace plánek (grafická část, pozn. NSS), která dle výroku tvoří nedílnou součást tohoto rozhodnutí, není natolik intenzivní vadou, že by bylo možné rozhodnutí ministerstva dopravy považovat za neexistující. Otázka, zda úsek, na kterém se nacházelo celníště, mohl či nemohl být zařazen do dálniční sítě, je otázkou zákonnosti rozhodnutí ministerstva dopravy, nikoli otázkou nicotnosti. Z § 11 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném k 31. 12. 1999, který stanoví šířku průjezdního úseku dálnice, je navíc nepochybné, že i když celníště součástí či příslušenstvím dálnice podle § 14 uvedeného zákona není, může jím průjezdní úsek dálnice vést.

[53] Pro úplnost soud uvádí, že celníště (celní prostor) bylo z hlediska celního zákona zrušeno rozkazem ředitele Celního úřadu Tachov ze dne 15. ledna 2010, č. 21/2010 (příloha č. 4 správního spisu), z hlediska stavebního zákona přestává být příslušný areál hraničním přechodem právní mocí rozhodnutí žalovaného, které z areálu činí dálniční odpočívku.

[54] S městským soudem lze proto zcela souhlasit v tom, že rozhodnutím ministerstva dopravy z roku 1999 byl sporný úsek zařazen do dálniční sítě, neboť uvedené rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[56] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[57] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu