



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) ve věci

navrhovatele: **Ing. K.Š.,**  
bytem ...,  
zastoupený advokátem JUDr. Markem Görgesem  
sídlem Žižkova 1737/52, 301 00 Plzeň

proti  
odpůrci: **Městský úřad Nepomuk**  
sídlem náměstí Augustina Němejce 63, 335 01 Nepomuk

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 19. 10. 2018, č. j. DOP/4991/2018 - Bo,

takto:

- I. Opatření obecné povahy vydané odpůrcem dne 19. 10. 2018 pod č. j. DOP/4991/2018 - Bo se zrušuje ke 30. dni od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 13.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Marka Görgese, advokáta.

Odůvodnění:

## I.

## Napadené opatření obecné povahy

1. Navrhovatel se návrhem domáhal zrušení shora vymezeného opatření obecné povahy – stanovení následující místní úpravy provozu:

*Na místní komunikaci „Cyklostezka - Formanská stezka - Starý Smolivec – Dožice, dl. 2950 m“ situované na pozemcích parc. č. 297/3, parc. č. 322/2, parc. č. 895, parc. č. 896 v katastrálním území Starý Smolivec, parc. č. 922, parc. č. 923, parc. č. 924 v katastrálním území Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v katastrálním území Radošice a parc. č. 790 v katastrálním území Dožice*

*- ve staničení 0, 000 km, tedy na začátku vybudované cyklostezky v obci Mladý Smolivec, část Dožice, dopravní značku č. C9a „Stezka pro chodce a cyklisty“ doplněnou o dodatkovou tabulku č. E 13 s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL POUZE NA POVOLENÍ MěÚ NEPOMUK“ při vjezdu a dopravní značku C9b „Konec stezky pro chodce a cyklisty“ při výjezdu*

*- v místě křížení se silnicí II/177 2x dopravní značku č. C9a „Stezka pro chodce a cyklisty“ doplněnou o dodatkovou tabulku č. E 13 s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL POUZE NA POVOLENÍ MěÚ NEPOMUK“ vždy při vjezdu ze silnice II/177 a 2x dopravní značku č. C9b „Konec stezky pro chodce a cyklisty“ vždy při výjezdu na silnici II/177*

*- ve staničení 2,950 km, tedy na konci vybudované cyklostezky v obci Mladý Smolivec, část Starý Smolivec, dopravní značku č. C9a „Stezka pro chodce a cyklisty“ doplněnou o dodatkovou tabulku č. E 13 s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL POUZE NA POVOLENÍ MěÚ NEPOMUK“ při vjezdu a dopravní značku C9b „Konec stezky pro chodce a cyklisty“ při výjezdu.*

## II.

## Návrh

2. Navrhovatel v částech IV. a V. návrhu dovedl svoji aktivní legitimaci k podání návrhu a shrnul obsah námitek, které uplatnil k návrhu opatření obecné povahy, načež v části VI. návrhu vymezil následující návrhové body.
3. Uvedl, že pozemní komunikace nacházející se pozemcích parc. č. 297/3, parc. č. 322/2, parc. č. 895, parc. č. 896 v katastrálním území Starý Smolivec, parc. č. 922, parc. č. 923, parc. č. 924 v katastrálním území Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v katastrálním území Radošice a parc. č. 790 v katastrálním území Dožice (dále jen „*předmětná pozemní komunikace*“) historicky sloužila jako významná komunikační trasa, byla bez omezení využívána k obecnému užívání i k obsluze přilehlých pozemků. Nachází se uprostřed přírody, provoz je zde poměrně malý a komunikace byla bez jakýchkoli obtíží dosud využívána společně chodci, cyklisty i motoristy. Zřízení cyklostezky nepředstavuje pro veřejný zájem žádný přínos. Naopak jde z hlediska veřejného zájmu o zhoršení stavu, neboť dosud obecné užívání se zužuje, aniž by k tomu byl dán racionální důvod či podklad. Skutečnost, že došlo ke zpevnění povrchu předmětné pozemní komunikace (vybudování asfaltového povrchu) nemůže být legitimním důvodem pro omezení obecného užívání. Šíře komunikace zůstala shodná tak, jako byla v minulosti a jak sloužila bez problémů k obecnému užívání.
4. Existence důležitého veřejného zájmu na vydání opatření obecné povahy, spočívající

v zajištění bezpečnosti provozu na předmětné pozemní komunikaci, byla sice odpůrcem tvrzena, ale nebyla nijak prokázána. Naopak, zcela jednoznačně a prokazatelně byl dotčen soukromý zájem navrhovatele (i dalších vlastníků přilehlých nemovitých věcí) na zajištění přístupu k jejich nemovitostem, čímž došlo k zásadnímu zásahu do práv jednotlivce podle čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod, které zaručují ochranu vlastnického práva a práva na podnikání.

5. Protože nebylo prokázáno, že by zásah do ústavních práv navrhovatele byl skutečně odůvodněn veřejným zájmem, je napadené opatření obecné povahy v rozporu se zásadou proporcionality, když negativní dopad do práv navrhovatele a ostatních vlastníků přilehlých pozemků je zcela neúměrný sledovanému cíli, resp. žádný legitimní cíl není prokázán. Napadené opatření obecné povahy je z důvodu neprokázání veřejného zájmu současně v rozporu s § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. K tomu navrhovatel dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 3/2008, podle něhož: „...*smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný či dokonce šikanózní, nýbrž se musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů; pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně.*“ Omezení užívání komunikace navrhovanou místní úpravou provozu nejenže nebylo řádně odůvodněno potřebou zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ale ani nebyl prokázán žádný jiný veřejný zájem.
6. Odpůrce jako argument uváděl, že dopravní značení bylo určeno již v rámci stavebního povolení na stavbu cyklostezky a nyní dochází pouze k realizaci tohoto rozhodnutí. K tomu navrhovatel namítl, že předmětem stavebního řízení nebyla stavba pozemní komunikace, nýbrž zpevnění povrchu stávající komunikace. Předmětem stavebního řízení nebylo a nemůže být ani určení dopravního značení. Jedná se o dvě samostatná správní řízení. Zpevněním povrchu nedošlo k zásahu do práv uživatelů komunikace, k tomu dochází až stanovením dopravního značení. Dopravní značení na pozemní komunikaci je stanoveno opatřením obecné povahy z důvodu, aby se k němu mohl vyjádřit každý, jehož práva mohou být opatřením obecné povahy dotčena, tedy i další osoby, které vůbec účastníkem stavebního řízení nebyly či být nemohly.
7. Odpůrce, údajně v zájmu vyřešení střetu tvrzeného veřejného zájmu obce Mladý Smolivec na zřízení cyklostezky (na úkor dosavadní neomezeně přístupné pozemní komunikace) se soukromým zájmem vlastníků přilehlých pozemků, zvolil doplnění návrhu dopravního značení o dodatkovou tabulku č. E 13 s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL POUZE NA POVOLENÍ MĚÚ NEPOMUK“. Navrhovatel již ve svých námitkách avizoval, že takové řešení není vhodné a není způsobilé uspokojit zájem na řádném obhospodařování pozemků v dostatečném rozsahu. V návrhu k tomu dále doplnil, že zvolené řešení přináší zásadní právní nejasnosti a nadto je až šikanózní, neboť přenáší veškeré negativní důsledky zřízení cyklostezky na navrhovatele a ostatní vlastníky pozemků, zatímco správní orgány si tímto řešením ulevují od svých povinností.
8. Text dodatkové tabulky je neurčitý a nejasný. Není z něj zřejmé, zda povolení bude vydáváno ve prospěch určité osoby, určitého vozidla, zda jsou nějaké podmínky pro vydání povolení, na jak dlouhou dobu má být povolení vydáno, atd. K odstranění těchto právních nejasností nelze podpůrně využít žádnou právní normu. Opatření obecné povahy jako správní akt musí splňovat požadavky na určitost. Tak tomu v daném případě není.
9. V odůvodnění opatření obecné povahy bylo uvedeno (str. 3), že výjimky ze stanovení této úpravy provozu by silniční správní úřad uděloval podle § 77 odst. 7 zákona o silničním

provozu. Podle názoru navrhovatele nelze úpravu udělování výjimek podle § 77 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb. pro daný případ využít. Citovaná právní úprava slouží k udělení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. V daném případě však nemá být udělována výjimka z úpravy provozu, ale má být naopak naplňován obsah stanovené úpravy provozu na pozemních komunikacích udělením povolení k užití předmětné pozemní komunikace. Účel obou řízení je tak zcela odlišný. Podle názoru navrhovatele tedy není jasné, zda a jaké správní řízení má být odpůrcem vedeno pro udělení povolení. To samo o sobě zakládá vadu opatření obecné povahy, spočívající v jeho neurčitosti.

10. Vedle již výše uvedených nejasností přistupuje i skutečnost, že zvolené řešení přináší právní nejistotu, zda je či není dán právní nárok na vydání povolení k vjezdu na předmětnou pozemní komunikaci. Pokud by právní nárok na vydání povolení neexistoval, bylo by nutno zvolené řešení zcela odmítnout, neboť by v žádném případě nezajišťovalo možnost realizovat soukromé právo na zajištění obsluhy vlastních pozemků.
11. Odpůrce ke zdůvodnění užití dodatkové tabulky s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL POUZE NA POVOLENÍ MĚÚ NEPOMUK“ uvedl: *„Každý řádný hospodář musí při obdělávání svých pozemků uvažovat a plánovat v horizontu minimálně 1 - 2, spíše však více let, .... Je proto možné valnou většinu činností, které bude nutné v daném roce provést, předvídat. ... Výjimku lze udělit na celý rok a takovým způsobem, aby umožnila majiteli či dodavatelům služeb provést na pozemcích všechny potřebné práce.“*
12. Navrhovatel polemizoval s neodbornými agrotechnickými úvahami odpůrce, kdy především konstatoval, že je nucen některé zemědělské činnosti zajišťovat formou služeb (v mnoha případech v závislosti na počasí) a v praxi je tedy vyloučeno, aby byl navrhovatel schopen v předstihu označit konkrétní dodavatele služeb, identifikovat konkrétní vozidla nebo jinou zemědělskou techniku a určit dobu, kdy dodavatelé budou využívat pozemní komunikaci. Vedení jakéhokoli správního řízení pro udělení povolení k vjezdu vozidel na předmětnou pozemní komunikaci fakticky vylučuje možnost realizovat přiměřeným způsobem právo na přístup a obsluhu pozemků navrhovatele.
13. Podle judikatury NSS (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98) je třeba zkoumat, zda opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).
14. Řešení zvolené odpůrcem uvedené požadavky zcela ignoruje a přenáší tíhu a povinnosti z omezení užívání komunikace výlučně na navrhovatele. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy uvedl: *„Není možné doplnit dopravní značení dle návrhu Ing. K. Š. o dodatkovou tabulku č. E 13 s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL K DOPRAVNÍ OBSLUZE POVOLEN“.* Takové dopravní opatření by umožnilo obousměrný nekontrolovaný pohyb po komunikaci každému s jakýmkoli motorovým vozidlem, kdo považuje z nějakého důvodu za dopravní obsluhu.“ Takové odůvodnění bylo zcela neopodstatněné. Pojem „DOPRAVNÍ OBSLUHA“ je výslovně zakotven a vysvětlen v příloze č. 6 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích. Užitá dodatková tabulka je tak nejen v rozporu s citovanou vyhláškou

Min. dopravy, s obvyklou praxí, ale zcela nedůvodně zatěžuje navrhovatele a ostatní vlastníky pozemků, kteří jsou nuceni absolvovat proces získávání povolení, a naopak zvyhodňuje orgány veřejné správy, kteří si ulehčují kontrolu dodržování povinností ze strany adresátů opatření obecné povahy. Navrhovatel dále uvedl, že jím navrhované řešení, tedy užití dodatkové tabulky E 13 s textem „VJEZD MOTOROVÝCH VOZIDEL K DOPRAVNÍ OBSLUZE POVOLEN“ všechny výše specifikované nejasnosti, problémy odstraňuje, neboť: a) jsou přesně, vyhláškou Min. dopravy č. 294/2015 Sb., definována vozidla, která mohou na pozemní komunikaci vjíždět; b) lépe koresponduje s potřebami vlastníků přilehlých pozemků k zajištění obsluhy pozemků; c) odpadá nutnost vedení jakéhokoli správního řízení o stanovení okruhu osob či vozidel, které mohou na komunikaci vjíždět; d) je možná pregnantní kontrola dodržování opatření obecné povahy s odkazem na právní normou výslovně definovaný pojem „dopravní obsluha“; e) následky zřízení cyklostezky (nutností provádět kontrolu dodržování pravidel silničního provozu) spravedlivě zatěžují též orgány veřejné správy, když vlastníci pozemků jsou zásadním způsobem zatíženi již tou skutečností, že dochází k omezení dosud neomezeného užívání komunikace.

15. Z výše uvedených důvodů měl navrhovatel za to, že napadené opatření obecné povahy neobstojí z hlediska algoritmu soudního přezkumu, tak jak je stanoven judikaturou Nejvyššího správního soudu, a to i) z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (čtvrtý krok přezkumu), když napadené opatření obecné povahy je vadným správním aktem pro jeho neurčitost a je v rozporu s § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích; ii) z hlediska jeho proporcionality (pátý krok přezkumu), když přiměřenost zásahu opatření obecné povahy do práv jednotlivců není zaručena - negativní dopad do práv navrhovatele a ostatních vlastníků přilehlých pozemků je zcela neúměrný sledovanému cíli, a to proto, že legitimní cíl a potřebnost vydání opatření obecné povahy nebyla odpůrcem prokázána; případně, pokud by měl soud za to, že takové hodnocení neobstojí, pak proto, že výsledku lze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (vhodnější dodatková tabulka) a opatření obecné povahy neomezuje své adresáty co nejméně (nutnost správního řízení k získání povolení).

### III.

#### Vyjádření odpůrce k návrhu

16. Odpůrce se k podanému návrhu na zrušení opatření obecné povahy nevyjádřil.

### IV.

#### Posouzení věci soudem

17. Vzhledem k tomu, že soud shledal důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona, rozhodl o věci samé bez jednání (§ 51 odst. 2 ve spojení s § 76 s.ř.s.).
18. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. „soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.“
19. Podle § 101b odst. 4 s.ř.s. se v řízení o zrušení opatření obecné povahy „ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.“
20. V projednávané věci vyznal soud odpůrce výzvou ze dne 27. 12. 2018, č. j. 59 A 15/2018 –

26, doručenou odpůrci spolu s návrhem na zrušení opatření obecné povahy dne 31. 12. 2018 (viz doručenka č. 1. 27 soudního spisu) mj. k tomu, aby soudu ve lhůtě jednoho měsíce ode dne doručení výzvy předložil originály správních spisů týkajících se věci. Jelikož ve stanovené lhůtě, tj. do 31. 1. 2019, nebylo dané výzvě vyhověno, soud opakovaně vyzval odpůrce výzvou ze dne 13. 2. 2019, č. j. 59 A 15/2018 – 32, doručenou odpůrci dne 14. 2. 2019 (viz doručenka na č. 1. 33 soudního spisu) k předložení správního spisu ve lhůtě do 21. 2. 2019, a zároveň jej poučil, že nebudou – li soudu správní spisy předloženy, soud předmětné opatření obecné povahy zrušení pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů opatření obecné povahy. Ani na tuto výzvu odpůrce ve stanovené lhůtě, ani později nijak nereagoval.

21. S ohledem na právě uvedené soudu nezbylo než přikročit v souladu s poučením obsaženým ve shora citované výzvě ke zrušení napadené opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů opatření obecné povahy podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s ve spojení s § 101b odst. 4 s.ř.s. Tento postup je přitom plně v souladu se závěry Nejvyšší správního soudu, obsaženými v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 33/2006 – 92. V daném rozsudku Nejvyšší správní soud uvážil, že *„lze tedy shrnout, že pokud správní orgán nepředloží soudu správní spisy v souladu s výzvou podle § 74 odst. 1 s. ř. s., nelze bez dalšího rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ale je nezbytné správní orgán k jejich předložení opětovně vyzvat, poučit jej o následcích, které by nepředložení spisu mohlo způsobit (§ 36 odst. 1 s. ř. s.).“* Všem požadavkům vymezeným v právě citovaném rozsudku zdejší soud dostál (viz bod 20 tohoto rozsudku).

#### V.

#### Náklady řízení

22. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. má právo na náhradu nákladů řízení navrhovatel, když měl ve věci samé plný úspěch. Přiznaná náhrada nákladů řízení sestává z následujících položek: 1) odměna advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení a sepsání návrhu, tj. podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů celkem 6.200 Kč, 2) náhrada hotových výdajů v souvislosti s těmito dvěma úkony právní služby, tj. podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu celkem 600 Kč, 3) příslušná částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen odvést z odměny a z náhrad, ve výši 1.428 Kč, 4) zaplacený soudní poplatek za podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5.000 Kč.
23. Soud proto uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení celkem **13.228 Kč** a stanovil mu k tomu lhůtu, již považuje s ohledem na možnost platbu realizovat za přiměřenou.

#### Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 22. února 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.  
předseda senátu