



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatele: Ing. K.Š., zastoupeného JUDr. Markem Görgesem, advokátem se sídlem Žižkova 52, Plzeň**, proti **odpůrci: Městský úřad Nepomuk**, se sídlem nám. Augustina Němejce 63, Nepomuk, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **obec Mladý Smolivec**, se sídlem Mladý Smolivec 95, **zastoupené JUDr. Andreou Rečkovou, advokátkou se sídlem Malá 6, Plzeň**, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaných odpůrcem **dne 29. 5. 2013 pod čj. DOP/602/2013-Čas a dne 30. 5. 2013 pod čj. DOP/894/2013-Čas**,

t a k t o :

I. Opatření obecné povahy vydané odpůrcem dne 29. 5. 2013 pod čj. DOP/602/2013-Čas se z r u š u j e dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Opatření obecné povahy vydané odpůrcem dne 30. 5. 2013 pod čj. DOP/894/2013-Čas se z r u š u j e dnem právní moci tohoto rozsudku.

III. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 37.809,- Kč k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Marka Görgese do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osobě zúčastněné na řízení se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Opatřením obecné povahy ze dne 29. 5. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, Městský úřad Nepomuk stanovil místní úpravu provozu formou umístění svislých stálých dopravních značek ve staničení 1,420 km cyklostezky – Formanské stezky, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k. ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k. ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k. ú. Radošice a parc. č. 790 v k. ú. Dožice v místě křížení se silnicí II/177 2 ks svislé dopravní značky **C9a** „Stezka pro chodce a cyklisty“ a 2 ks svislé dopravní značky **C9b** „Konec stezky pro chodce a cyklisty“.

Opatřením obecné povahy ze dne 30. 5. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas, Městský úřad Nepomuk stanovil místní úpravu provozu formou umístění svislých stálých dopravních značek ve staničení 0,0000 km cyklostezky – Formanské stezky, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k. ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k. ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k. ú. Radošice a parc. č. 790 v k. ú. Dožice v obci Dožice 1 ks svislé dopravní značky **C9a** „Stezka pro chodce a cyklisty“ a 1 ks svislé dopravní značky **C9b** „Konec stezky pro chodce a cyklisty“, ve staničení 2,9500 km cyklostezky – Formanské stezky, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k. ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k. ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k. ú. Radošice a parc. č. 790 v k. ú. Dožice v obci Starý Smolivec 1 ks svislé dopravní značky **C9a** „Stezka pro chodce a cyklisty“ a 1 ks svislé dopravní značky **C9b** „Konec stezky pro chodce a cyklisty“.

Úprava provozu na pozemních komunikacích je stanovena zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o silničním provozu*“).

Cyklostezka – Formanská stezka je místní komunikací spojující Starý Smolivec a Dožice (části obce Mladý Smolivec) o délce 2950 m.

Opatřením obecné povahy ze dne 30. 5. 2013 byly dopravní značky **C9a** „Stezka pro chodce a cyklisty“ a **C9b** „Konec stezky pro chodce a cyklisty“ umístěny na začátek a na konec této místní komunikace (ve staničení 0,0000 km a 2,9500 km). Opatřením obecné povahy ze dne 29. 5. 2013 byly dopravní značky **C9a** „Stezka pro chodce a cyklisty“ a **C9b** „Konec stezky pro chodce a cyklisty“ umístěny v místě křížení uvedené místní komunikace se silnicí II/177 (ve staničení 1,420 km). Tyto svislé dopravní značky byly na předmětné komunikaci fyzicky umístěny již v době zahájení tohoto řízení o zrušení opatření obecné povahy.

Mezi účastníky řízení je spor o umístění uvedených svislých dopravních značek příkazových, jimiž se zakazuje užívání předmětné komunikace jiným účastníkům provozu na pozemních komunikacích, než pro které je tato stezka určena (chodci a cyklisté) [§ 10 odst. 1 písm. m) ve spojení s písm. i) a k) vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*vyhláška č. 30/2001 Sb.*“)].

Návrhem podaným zdejšímu soudu osobně dne 26. 7. 2013 se navrhovatel domáhal zrušení výše uvedených opatření obecné povahy. Rozsudkem ze dne 15. 10. 2013, čj. 59A 3/2013-102, Krajský soud v Plzni návrh na zrušení těchto opatření obecné povahy zamítl. Proti tomuto rozhodnutí zdejšího soudu podal navrhovatel kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 17. 7. 2014, čj. 5 AOs 4/2013-57, Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 10. 2013, čj. 59A 3/2013-102, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

II. Návrh

V návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou uplatněny celkem čtyři návrhové body.

Sub V./1 návrhu navrhovatel uvádí, že napadená opatření obecné povahy jsou v rozporu s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu (užívání dopravních značek jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje důležitý veřejný zájem). Navrhovatel tu odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 3/2008 [= rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, publikovaný pod č. 1794/2009 Sb. NSS]. Předmětná komunikace historicky sloužila jako významná komunikační trasa a současně byla bez omezení využívána k obsluze přilehlých pozemků. Omezení jejího užívání zřízením cyklostezky a stezky pro chodce, tedy vyloučení jízdy motorových vozidel, není v dané situaci odůvodněno ani zajištěním bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, ani jiným důležitým veřejným zájmem. Komunikace se nachází uprostřed přírody, provoz je zde poměrně malý, o ohrožení bezpečnosti silničního provozu bezesporu nelze hovořit. Komunikace mohla být bez jakýchkoli obtíží dosud využívána jak chodci a cyklisty, tak motoristy; proto zřízení cyklostezky, která nepřináší nikomu nic nového, naopak určitou skupinu osob omezuje, nemůže být ve veřejném zájmu. Odůvodnění umístění značek spočívající v zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ani jiným důležitým veřejným zájmem ostatně nevyplyvá ani z odůvodnění opatření obecné povahy. Z výše uvedených důvodů má navrhovatel za to, že umístění dopravních značek je protizákonné.

Sub V./2 návrhu se namítá, že napadená opatření obecné povahy jsou též v rozporu s čl. 11 LZPS a čl. 26 LZPS, neboť byl znemožněn příjezd motorovými vozidly k nemovitostem ve vlastnictví navrhovatele a tím nepřípustně zasaženo do jeho vlastnického práva a práva na podnikání. K argumentu odpůrce, že dopravní značení bylo určeno již v rámci stavebního povolení na stavbu předmětné komunikace a nyní dochází pouze k realizaci tohoto rozhodnutí, navrhovatel uvádí, že předmětem stavebního řízení je povolování staveb; v rámci stavebního řízení není určováno dopravní značení. Dopravní značení na pozemní komunikaci je stanoveno podle § 77 zákona o silničním provozu, a to postupem popsáním judikaturou Nejvyššího správního soudu, tedy vydáním opatření obecné povahy, tak, 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. Nadto k argumentu odpůrce, že navrhovatel se měl bránit již ve fázi stavebního řízení, navrhovatel pro úplnost podotýká, že nebyl účastníkem stavebního řízení, ač jím být měl. V rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk ze dne 7. 4. 2010, čj. DOP/400/2010-Čas, kterým se vydává stavební povolení, nebyl označen jako účastník řízení. Stavební povolení bylo doručováno účastníkům řízení veřejnou vyhláškou. Navrhovatel má za to, že nebyly splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, když i) není osobou neznámého pobytu ve smyslu § 25 správního řádu a jeho identifikaci lze bez potíží zjistit z evidence katastru nemovitostí, ani ii) nebylo prokázáno, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků (více než 30) ve smyslu § 144 správního řádu. K argumentu odpůrce, že zajištění obslužnosti může umožnit ust. § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu, navrhovatel uvádí, že udělení výjimky nelze považovat za dostatečné řešení jeho přístupu k jeho pozemkům, k udělení výjimky se vyjadřují dotčené správní orgány a na udělení výjimky není právní nárok. V důsledku napadených opatření obecné povahy je omezeno vlastnické právo navrhovatele a jeho právo na podnikání, aniž by tento zásah byl odůvodněn veřejným zájmem.

Sub V./3 návrhu navrhovatel poukazuje na to, že napadená opatření obecné povahy jsou též v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu (správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem případu). Hustota dopravního provozu na dané komunikaci je nízká, tedy neodůvodňuje nutnost omezení užívání komunikace motorovými vozidly z hlediska bezpečnosti provozu. Omezení užívání komunikace nejenže není odůvodněno veřejným zájmem, ale je s veřejným zájmem v přímém rozporu, když předmětná komunikace mohla být dosud bez jakýchkoli obtíží využívána jak chodci a cyklisty, tak motoristy a zřízení cyklostezky nepřináší nikomu oproti stávajícímu stavu výhodu, naopak určitou skupinu dosavadních uživatelů omezuje. Navrhovatel i na tomto místě podotýká, že soulad s veřejným zájmem není v napadených opatřeních obecné povahy jakkoli vyjádřen.

Sub V./4 návrhu se namítá, že při vydání napadených opatření obecné povahy došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.

A) Vydání opatření obecné povahy ze dne 29. 5. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, předcházelo vydání Návrhu opatření obecné povahy stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, čj. DOP/602/2013-Čas ze dne 19. 3. 2013, které trpělo těmito vadami: 1. Návrh opatření obecné povahy neobsahoval údaj o dni vyvěšení na úřední desce obce, není tedy zřejmé, kdy počala běžet a kdy uplynula lhůta pro podání námitek. Tento postup je v rozporu s § 25 odst. 2 správního řádu. 2. Návrh obsahoval nesprávné poučení o lhůtě pro podání námitek. V návrhu bylo uvedeno, že námítka mohou dotčené osoby podat do 10 dnů od doručení tohoto opatření, přičemž je odkázáno na § 172 odst. 5 správního řádu, podle kterého však lze námítka podat do 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. 3. Návrh opatření nesplňoval základní náležitosti stanovené v § 172 správního řádu. Z dokumentu nebylo zřejmé, o jaké opatření obecné povahy se vůbec jedná. Dokument odkazoval na žádost společnosti STRABAG a.s. a stručně vymezoval obsah její žádosti. Z dokumentu však nevyplývalo, jaké opatření obecné povahy má být vydáno. Nebylo odkázáno ani na zákonná ustanovení, na základě kterých má být vydáno. Nebyla vymezena též územní působnost opatření, když není zřejmé, kde mají být umístěny dopravní značky a

jaké území bude opatřením dotčeno. Návrh opatření také nespecifikoval, čímž zájmů se přímo dotýká.

B) Vydání opatření obecné povahy ze dne 30. 5. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas, předcházelo vydání Návrhu opatření obecné povahy stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek, pod čj. DOP/894/2013-Čas ze dne 29. 4. 2013, které trpělo těmito vadami: 1. Návrh opatření obecné povahy neobsahoval údaj o dni vyvěšení na úřední desce obce, není tedy zřejmé, kdy počala běžet a kdy uplyne lhůta pro podání námitek dle § 172 odst. 5. Tento postup je v rozporu s § 25 odst. 2 správního řádu. 2. Návrh neobsahoval také určení lhůty pro podání připomínek dle § 172 odst. 4 správního řádu, když tuto lhůtu nestanoví zákon, musí ji však v zájmu právní jistoty adresátů určit správní orgán. 3. Návrh opatření nesplňoval základní náležitosti stanovené v § 172 správního řádu. Není zejména dostatečně vymezena územní působnost opatření, když není zřejmé, kde mají být umístěny dopravní značky a jaké území bude opatřením dotčeno. Adresátům opatření nemůže být z obsahu zřejmé, co je „0,0000 km a co je 2,95000 km nově vybudované cyklostezky“. Návrh opatření také nespecifikoval, čímž zájmů se přímo dotýká.

Odpůrce tyto vady neodstranil ani k námitkám navrhovatelů a v odůvodnění napadených opatření obecné povahy se s těmito vadami dostatečně nevypořádal, přičemž dle názorů navrhovatele mohly mít tyto vady za následek nezákonné rozhodnutí.

III. Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu na zrušení opatření obecné povahy písemně vyjádřil dne 27. 8. 2013 pod čj. DOP/1612/2013-Čas.

K bodu *V./I* návrhu odpůrce uvedl, že navrhovatel hospodaří v tzv. „půdních blocích“ a na pozemky jím obhospodařované existují i jiné přístupy. Důkazem toho, že předmětná pozemní komunikace nebyla před zahájením výstavby cyklostezky užívána v takovém rozsahu, jak uvádí navrhovatel, je to, že v některých místech byla zcela zarostlá neudržovanou vegetací (u pomníku Na Vraždě) a v místě křížení s vodním tokem - potokem Lomnice byla neprůchozí, neprůjezdná z důvodu silného podmačení. Silniční správní úřad k tvrzení o neprůjezdnosti nemá žádnou dokumentaci, toto tvrzení však může potvrdit jakákoli osoba s místní znalostí. Vzhledem k tomu, že speciálnímu stavebnímu úřadu byly známy poměry staveniště a žádost poskytovala dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění, upustil ve smyslu § 112 odst. 2 stavebního zákona od ohledání na místě a ústního jednání. Jestliže se stavbou změnil charakter komunikace, přistoupil správní orgán na základě podané žádosti ke stanovení místní úpravy na pozemních komunikacích. Dopravní značky byly umístěny v místě pozemní komunikace, kde nelze jiným vhodným způsobem zajistit potřeby zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a nebyly jimi zdvojeny zákazy vyplývající z obecné právní úpravy. Smysl umístění dopravních značek není samoučelný či šikanózní, je opodstatněn tím, že se změnil charakter pozemní komunikace a na pozemky ve vlastnictví navrhovatele byly zjištěny i jiné přístupy (viz níže). Správní orgán proto má za to, že dopravní značky č. C9a a č. C9b nebyly umístěny v rozporu s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu.

K bodu *V./2* návrhu odpůrce rekapituloval řízení o vydání stavebního povolení na stavbu „Cyklostezka – Formanská stezka Starý Smolivec - Dožice dl. 2950 m“ a dále oponoval tím, že součástí projektové dokumentace stavby byl návrh dopravního značení. Pakliže tomu tak je, je to pro určení či upřesnění způsobu užívání budoucí pozemní komunikace, aby nejen speciální stavební úřad, ale každý, kdo chce nahlédnout v průběhu řízení do spisu a projektové dokumentace a případně v průběhu řízení podat námítky či připomínky, měl ucelenou představu o budoucí stavbě a jejím užívání. Neznamená to však, že vydáním stavebního povolení je stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích. Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích se obecně stanovuje před zahájením užívání stavby. V případě, že adresátům - účastníkům silničního provozu - jsou úpravou provozu na pozemních komunikacích stanoveny jiné povinnosti, než by pro ně vyplývaly z obecné úpravy, obsažené v zákoně o silničním provozu, tedy především v případě, kdy se jedná o značky zákazové, příkazové, značky upravující přednost, je nutno stanovení místní úpravy považovat za opatření obecné povahy. Skutečnost, že místní úprava provozu na pozemních komunikacích nebyla stanovena v rámci stavebního řízení, potvrzuje i to, že ji nestanovil speciální stavební úřad, nýbrž silniční správní úřad. K přístupu na pozemky správní orgán uvádí, že mezi pozemky ve vlastnictví navrhovatele, o kterých tvrdí, že je obhospodařuje, jsou i pozemky, které sice jsou v jeho vlastnictví, ovšem hospodářství na nich společnost Agrochov Kasejovice-Smolivec, a.s. Na uvedené pozemky i pozemky obhospodařované navrhovatelem byly nalezeny další přístupy z jiných veřejně přístupných účelových komunikací (nejen z cyklostezky). Veškeré přístupy na pozemky obhospodařované navrhovatelem jsou zakresleny v mapách a fotograficky zadokumentovány, uloženy na kompaktním disku (CD), který je přílohou spisu vedeného Městským úřadem Nepomuk pod čj. DOP/1865/2012. Pouze pozemky parc. č. 338/1 a parc. č. 338/2, k. ú. Starý Smolivec, jsou přístupné z cyklostezky. K tomu správní orgán uvádí, že konstrukční vrstvy cyklostezky jsou navrženy tak, že mají charakter středně těžké vozovky, rovněž tak šířkové uspořádání uváděné pozemní komunikace je širší, než by vyžadovala cyklistická stezka. Navíc stavba počítá ve výjimečných případech i s obsluhou sousedních pozemků, neboť jsou zde navrženy a byly realizovány hospodářské sjezdy na sousední pozemky.

K bodu *V./3* návrhu se odpůrce vyjádřil tak, že tvrzení navrhovatele, že napadená opatření obecné povahy jsou v rozporu s veřejným zájmem a neodpovídají okolnostem případu, má za neopodstatněné, neboť přijaté řešení - stanovení dopravního značení - odpovídá okolnostem případu, když pravomocně povolenou stavbou speciálním stavebním úřadem se změnil její charakter, v podnikání navrhovateli nijak bráněno není, když na jím obhospodařované pozemky existují i jiné přístupy a před zahájením stavby nebyla průchozí, průjezdná zcela. Správní orgán má za to, že přijaté řešení je v souladu s veřejným zájmem, i když žádnou normou, tedy ani správním řádem, není definován veřejný zájem, lze považovat za veřejný zájem ochranu životů a zdraví uživatelů předmětné pozemní komunikace, tedy stezky pro chodce a cyklisty, a to i z důvodu, že změnou povrchu komunikace z „vyjetých kolejí“ na povrch živičný by se podstatně změnila i rychlost zde jedoucích vozidel.

Bodu *V./4/4* návrhu odpůrce oponoval tak, že návrh opatření obecné povahy čj. DOP/602/2013-Čas byl vyvěšen na úřední desce Městského úřadu Nepomuk a Obecního úřadu Mladý Smolivec s vyznačením dne vyvěšení a zároveň byl zveřejněn způsobem

umožňujícím dálkový přístup na úředních deskách obou výše uvedených správních obvodů s vyznačením dne vyvěšení. Dnem vyvěšení byl den 19. 3. 2013, a to jak na úřední desce Městského úřadu Nepomuk, který návrh vydával, tak i na úřední desce Obecního úřadu Mladý Smolivec. Návrh opatření obecné povahy byl vyvěšen po dobu nejméně 15 dnů. Byly tedy splněny podmínky § 25 a § 173 odst. 1 správního řádu. Došlo k chybě nesprávným výkladem § 172 odst. 5 správního řádu, když v poučení bylo uvedeno, že námitky mohou dotčené osoby podat do 10 dnů od doručení návrhu opatření namísto poučení, že námitky mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemně odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Ač byla správním orgánem v poučení chybně stanovena lhůta 10 dnů od doručení, správní orgán před vydáním opatření obecné povahy vyčkal 30 dnů od zveřejnění, aby vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být přímo dotčeny, mohli v zákonné lhůtě podat námitky ke správnímu orgánu. Návrh opatření obecné povahy byl dostatečně určitý a splňoval veškeré náležitosti stanovené § 172 správního řádu. Návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn v plném znění, a tedy v daném případě nemuselo být v návrhu uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Z návrhu opatření obecné povahy je zřejmé, že se jedná o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to na místní komunikaci - cyklostezka „Formanská stezka“ Starý Smolivec - Dožice, dl. 2950 m, konkrétně v místě křížení se silnicí II/177. Předmět úpravy v opatření obecné povahy je vymezen konkrétně, ale adresáti této úpravy jsou vymezeni pouze obecně.

Bodu **V./4/B** návrhu odpůrce oponoval tak, že návrh opatření obecné povahy čj. DOP/894/2013-Čas byl vyvěšen na úřední desce Městského úřadu Nepomuk a Obecního úřadu Mladý Smolivec s vyznačením dne vyvěšení a zároveň byl zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup na úředních deskách obou výše uvedených správních obvodů s vyznačením dne vyvěšení. Dnem vyvěšení byl den 29. 4. 2013, a to jak na úřední desce Městského úřadu Nepomuk, který návrh vydával, tak i na úřední desce Obecního úřadu Mladý Smolivec. Návrh opatření obecné povahy byl vyvěšen po dobu nejméně 15 dnů. Byly tedy splněny podmínky § 25 a § 173 odst. 1 správního řádu. Ač správní řád nestanoví lhůtu pro podání připomínek, v poučení návrhu opatření obecné povahy byla stanovena lhůta 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření, kterou lze vztáhnout i k případnému podání připomínek. Z návrhu opatření obecné povahy je zřejmé, že se jedná o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to na místní komunikaci - cyklostezka „Formanská stezka“ Starý Smolivec - Dožice, dl. 2950 m, konkrétně v obci Dožice ve staničení 0,0000 km, tedy na začátku cyklostezky, a v obci Starý Smolivec se staničení 2,9500 km, tedy na konci cyklostezky. Předmět úpravy je tedy určen konkrétně. Vztahuje se k blíže neurčenému okruhu osob.

IV. Jednání

Jednání ve věci samé se konalo dne 15. 10. 2013.

Ve svém konečném návrhu navrhovatel především zdůraznil, že ačkoliv vydání opatření obecné povahy může být chápáno jako určitý navazující správní akt, v každém

případě se u stavebního povolení a opatření obecné povahy jedná o samostatné správní akty, kdy stavební povolení se vztahuje na stavbu pozemní komunikace a teprve stanovením místní úpravy silničního provozu se charakter této komunikace mění na cyklostezku.

Odpůrce ve svém konečném návrhu zopakoval, že s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí.

Osoba zúčastněná na řízení se při jednání před soudem vyjádřila jednak svou zástupkyní a jednak starostkou obce.

Zástupkyně uvedla zejména to, že navrhovatel jako občan obce Mladý Smolinec se účastnil jednání zastupitelstva v době, kdy byl projednáván záměr postavit cyklostezku. Byl účastníkem územního řízení, v němž nevzněl žádné námitky, když bylo hovořeno o podrobných podmínkách stavby cyklostezky i o jejím označení jako cyklostezka. V průběhu samotného stavebního řízení rovněž neuplatnil svá práva vznést námitky nebo podat odvolání proti vydanému rozhodnutí o stavebním povolení a neučinil tak ani po dvou letech, kdy obec žádala o prodloužení stavebního povolení. Proto obě rozhodnutí nabyla právní moci a došlo k zahájení výstavby. Navrhovatel své zájmy začal hájit až návrhem na obnovu řízení o návrhu na prodloužení stavebního povolení. A následně dalšími procesními prostředky, které popsal ve svém procesním návrhu. Dále obec nesouhlasí s navrhovatelovou argumentací veřejným zájmem. Z webových stránek obce nevyplývá, že předmětné pozemky byly jako komunikace, natož jako místní komunikace, využívány před provedením stavby cyklostezky. Tyto pozemky získala obec do vlastnictví od státu ve stavu, kdy jejich užívání, natož jako komunikace, prakticky nebylo možné z hlediska veřejnosti a i zemědělci, kteří disponují těžkými stroji, využívali na místo této komunikace jiné cesty a z map, které byly založeny, by bylo možno zjistit, že byla v podstatě vytvořena souběžná cesta v polích vedle této komunikace, v podstatě na pozemcích i jiných vlastníků, kterou si tam vytvořili právě hospodařící zemědělci v této lokalitě. Obec poté právě s přihlédnutím k veřejnému zájmu, obecnímu zájmu přistoupila k záměru realizovat na těchto svých pozemcích komunikaci. Když nebylo ve finančních možnostech obce provést na komunikaci asfaltový povrch z vlastní finančních prostředků, přistoupila v zájmu rozvoje cestovního ruchu v této oblasti k vytvoření projektu cyklostezky a požádala o poskytnutí dotace ve výši zhruba 12.000.000,- Kč. Obec je vázána podmínkami pro poskytnutí dotace a umístěné dopravní značení by na vybudované cyklostezce mělo být minimálně po dobu 5 let. V současné době je cyklostezka již stavebně dokončena, označena a je plně využívána. Z hlediska obce byl projekt nebo záměr vytvořit cyklostezku zájmem veřejným právě pro rozvoj cestovního ruchu obce. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy byl jako nedůvodný zamítnut.

K řečenému starostka obce doplnila, že záměr vybudovat cyklostezku byl v jejich obci projednáván již od roku 2009. Cyklostezka je rovněž zakreslena v územním plánu obce, který byl projednáván v roce 2009 a schválen 15. 4. 2010, a rovněž záměr byl promítnut do strategického plánu obce, který byl zveřejněn na úřední desce obce v lednu 2010. Dnes je cyklostezka dostavěna a hojně využívána cyklisty i turisty ze širokého okolí i místními občany a odstranění dopravního značení by určitě způsobilo snížení bezpečnosti turistů i

cyklistů a dále by cesta začala být využívána díky svému povrchu běžnými účastníky silničního provozu a vzhledem k šířkovým poměrům 3 m by tato cesta nebyla bezpečná.

V. Vlastní argumentace soudu

Ú v o d

Místní úprava provozu na pozemních komunikacích byla stanovena opatřeními obecné povahy. Užitá forma činnosti veřejné správy nebyla sama o sobě zpochybňována. Umístění svislých dopravních značek zákazových a příkazových opatřeními obecné povahy je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, publikovaný pod č. 1794/2009 Sb. NSS).

V návrhu navrhovatel *sub IV.* odůvodňuje svou legitimaci k podání návrhu. K tomu soud uvádí, že podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřeními obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Navrhovatel je vlastníkem pozemků sousedících s komunikací Dožice – Starý Smolivec, tvrdí, že na tyto pozemky má přístup jen z této komunikace, a umístěné dopravní značky znemožňují užívání uvedené komunikace mj. motorovými vozidly. Napadenými opatřeními obecné povahy měl tedy být znemožněn navrhovatelův přístup motorovými vozidly, včetně traktorů a další zemědělské techniky, k jeho pozemkům. Soud má za to, že toto tvrzení zakládá navrhovatelovu legitimaci k podání návrhu (aktivní legitimaci procesní), podobně jako tyto okolnosti nastolovaly v „řízení“ před správním orgánem jeho oprávnění podat námitky proti návrhům opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta první správního řádu). Vzhledem k těmto skutečnostem i vzhledem k tomu, že odpůrce ani osoba zúčastněná na řízení nenamítaly nedostatek navrhovatelovy procesní legimitace, soud bez dalšího, tj. aniž prováděl důkazy k této záležitosti navržené, bral Ing. K.Š. jako osobu oprávněnou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaných Městským úřadem Nepomuk dne 29. 5. 2013 pod čj. DOP/602/2013-Čas a dne 30. 5. 2013 pod čj. DOP/894/2013-Čas.

Že odpůrcem je tu Městský úřad Nepomuk, plyne z § 101a odst. 3 s. ř. s. Že obec Mladý Smolivec je osobou zúčastněnou na řízení, vyplývá z toho, že je vlastníkem pozemků, na nichž byla zřízena předmětná cyklostezka, a výslovně oznámila, že bude v řízení práva osoby zúčastněné uplatňovat (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

V.1 Ustanovení § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu

Sub V./I návrhu navrhovatel namítá rozpor napadených opatření obecné povahy s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu (argumentuje se zejména příslušným zákonným ustanovením a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100).

Podle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu se dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.

Z tohoto ustanovení plyne, že důležitým veřejným zájmem je buď bezpečnost a plynulost silničního provozu, nebo jiný důležitý veřejný zájem. Formanská stezka byla před stavbou obtížně sjízdná. Po stavbě na ní chodci a cyklisté jako na cyklostezce neočekávají provoz motorových vozidel. V případě všeobecného připuštění provozu motorových vozidel by tudíž byli chodci a cyklisté vystaveni riziku neočekávaných střetů s motorovými vozidly. Soud má proto za to, že veřejný zájem spočívající v bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle citovaného ustanovení je tak v daném případě naplněn.

Soud tudíž nedošel k závěru, že umístění předmětných dopravních značek by bylo protizákonné pro rozpor s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu nebo že by bylo samoúčelné či dokonce šikanózní, jak to má na mysli Nejvyšší správní soud v navrhovatelem citovaném rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100.

Je pravdou, že opodstatnění umístění dopravních značek zajištěním bezpečnosti a plynulosti silničního provozu mělo být obsaženo v odůvodnění napadených opatření obecné povahy; že na základě toho správní orgán tato opatření vydával, je však zřejmé z jejich návrhů, kdy v návrhu opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, se v záhlaví uvádí: *žádost ... o stanovení místní úpravy na místní komunikaci – cyklostezka „Formanská stezka“ Starý Smolivec – Dožice ... z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu* a v návrhu opatření obecné povahy ze dne 29. 4. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas, je v odůvodnění uvedeno: *Důvodem je zajištění bezpečnosti silničního provozu na nově vybudované místní komunikaci a vytvoření uceleného systému dopravního značení na nově vybudované cyklostezce.*

V.2 Čl. 11 a 26 Listiny základních práv a svobod

Sub V./2 návrhu se zejména zdůrazňuje odlišnost povolování staveb a umístování dopravního značení.

K tomuto návrhovému bodu vyšel zdejší soud ve svém původním rozsudku ze dne 15. 10. 2013, čj. 59A 3/2013-102, z toho, že je třeba rozlišovat dvě situace: zda umístění dopravního značení je úkonem správního orgánu samo o sobě nebo zda mu předchází jiný úkon či jiné úkony správního orgánu, a došel k závěru, že jelikož na předmětné komunikaci nebyl zákaz provozu motorových vozidel vydán sám o sobě, nýbrž v návaznosti na předchozí stavební řízení (a realizaci stavby), mohly mít navrhovatelovy námitky, že se nepřípustně zasahuje do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, relevanci v onom stavebním řízení, z povahy věci ji však nemohou mít až v rámci postupu při umístování dopravního značení.

K tomu Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 17. 7. 2014, čj. 5 Aos 4/2013-57, konstatoval, že tento názor krajského soudu nemá oporu v zákoně: *„Správní řád v ustanoveních týkajících se opatření obecné povahy postup uvedený soudem nezná, stejně tak nelze tento postup vysledovat ani v ustanoveních hlavy první či druhé správního řádu, která se použijí pro řízení ve věci opatření obecné povahy obdobně. Ze správního řádu, kde je opatření obecné povahy a námitky proti němu upraveno, povinnost, že dotčená osoba musí své námitky uplatnit hned při prvním úkonu, kdy je to možné, nevyplývá. Zákonodárce ve správním řádu takovéto pravidlo neupravil (tak, jak to učinil např. v ustanovení § 114 odst. 2*

stavebního zákona: „K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží.“).

Řízení o opatření obecné povahy a stavební řízení mají odlišný předmět řízení., často odlišný okruh účastníků, resp. subjektů oprávněných podat námitky, popř. odlišný rozhodující správní orgán.

Zatímco předmětem stavebního řízení bylo povolení cyklostezky jako stavby, v řízení o návrhu opatření obecné povahy se jedná o umístění dopravních značek. Rozdíl v předmětu řízení je zřejmý, ostatně ani krajský soud tuto skutečnost nerozporuje, pouze dospívá k závěru, že klíčovým je řetězení úkonů správního orgánu, tento závěr však postrádá oporu v zákoně.

Jak Nejvyšší správní soud poznamenal např. v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, základní kontury podmínek pro přijetí daného opatření obecné povahy lze nalézt v ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, které vymezuje pravomoc, působnost a zákonnou podmínku pro přijetí tohoto typu rozhodnutí. V tomto ustanovení se v odstavci prvním písm. c) uvádí, že místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie. Z tohoto ustanovení lze dovodit tři postupné kroky při stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci: 1) vyžádání písemného vyjádření příslušného orgánu policie, 2) samotné stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci a 3) faktická realizace místní úpravy v terénu. Jde tedy o zcela samostatné řízení s vlastní právní úpravou. I toto svědčí ve prospěch skutečnosti, že řízení o návrhu opatření obecné povahy je samostatné řízení.

Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného konstatuje, že, jak vyplynulo ze spisového materiálu, ve stavebním řízení byla specifikace umístění dopravního značení velmi obecná, nebylo možno seznat, kde přesně bude dopravní značení umístěno, případně zda se bude jednat o standardní značení označující cyklostezku či značení jiné, popřípadě zda bude u dopravní značky dodatková tabulka dle ustanovení § 63 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, která zpřesňuje, doplňuje nebo omezuje význam dopravní značky, pod kterou je umístěna. I z tohoto důvodu se mohl stěžovatel popř. stěží bránit již ve stavebním řízení. Nicméně i kdyby ve stavebním řízení byly všechny tyto informace sděleny, nemůže to znamenat, že by stěžovatel (či jakákoli jiná dotčená osoba) byl zbaven práva podávat připomínky či námitky v řízení o návrhu opatření obecné povahy.

Nelze opomenout ani fakt, že obě řízení se liší rovněž okruhem subjektů, kteří mohou námitky podat. Ve stavebním řízení je navíc omezeno právo podávat námitky taxativně stanoveným okruhem osob, jakož i toho, čeho se mohou námitky týkat (proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů). Podle stavebního zákona mohou námitky v rámci stavebního řízení podat ti, jejichž vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, je přímo dotčeno. V řízení o návrhu opatření obecné povahy mohou podat námitky vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Námitky proti návrhu opatření obecné povahy tak mohou podat nejen vlastníci, ale i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že dovedeno ad absurdum by podle názoru krajského soudu dotčení vlastníci nemovitostí byli povinni podat námitky ve stavebním řízení, ale „jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán“, které by nebyly účastníky stavebního řízení, by mohly podat námitky až v řízení o návrhu opatření obecné povahy.“.

V.3 Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu

Sub V./3 návrhu navrhovatel namítá rozpor napadených opatření obecné povahy s § 2 odst. 4 správního řádu (správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem případu).

K tomu soud uvádí, že veřejný zájem nelze podle judikatury a doktríny vyjádřit jako jeden univerzální veřejný zájem, ale jako pluralitu veřejných zájmů (ochrana životního prostředí, ochrana základních práv a svobod, ochrana územní samosprávy atd.). V určitých případech mohou stát určité veřejné zájmy proti sobě, jako např. zájem na ochraně osobnostních práv či mlčenlivost *versus* zájem na veřejném přístupu k informacím nebo svoboda podnikání *versus* ochrana životního prostředí. Přestože je ochrana veřejného zájmu základním úkolem veřejné správy, valná většina právních předpisů nechává na aplikační praxi, aby v konkrétním případě sama veřejný zájem nalézala na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů.

V daném případě je zde nepochybně více složek veřejného zájmu (více veřejných zájmů): přístup vlastníků a uživatelů na zemědělské pozemky, zpřístupnění přírody a krajiny veřejnosti, obnova místní komunikace (se striktně formulovaným účelem) a jistě i některé další. Vzhledem k tomu, že tyto segmenty veřejného zájmu (veřejné zájmy) se jeví jako protichůdné, bylo na správním orgánu, aby tyto partikulární zájmy poměřil a výsledek tohoto poměření vyjevil. I soud by byl raději, kdyby tak bylo učiněno v odůvodnění napadených opatření obecné povahy; jelikož však zákon (správní řád) nezdůrazňuje ochranu veřejného zájmu tak přísně jako například zásadu legality („správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu“ *versus* „správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu“) a jelikož ani navrhovatel v procesu vydávání opatření obecné povahy námitku rozporu s veřejným zájmem ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu neuplatnil, lze se podle názoru soudu v tomto případě spokojit s tím, že úvaha o veřejném zájmu tu existovala alespoň latentně, jak o tom svědčí indicie z návrhů opatření obecné povahy a vyjádření odpůrce k podanému návrhu, jakož i z vyjádření osoby zúčastněné na řízení při jednání před soudem.

V.4 Ustanovení o řízení před správním orgánem

Ad V./4 návrhu soud konstatuje, že návrhy opatření obecné povahy trpěly některými namítanými procesními vadami.

Předesílá se, že náležitosti návrhu opatření obecné povahy a „řízení“ o něm jsou upraveny zejména v § 172 správního řádu.

Navrhovatel odpůrci vytýká, že návrhy opatření obecné povahy neobsahovaly údaj o dni vyvěšení na úřední desce obce. K tomu soud uvádí, že podle § 172 odst. 1 věty první správního řádu správní orgán návrh opatření obecné povahy doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Ve správních spisech jsou založeny tři stejnopisy každého z obou návrhů opatření obecné povahy. Návrh opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, se tak vyskytuje 1) bez údaje o dni vyvěšení, 2) s údajem o vyvěšení na úřední desce Městského úřadu Nepomuk dne 19. 3. 2013 a 3) s údajem o vyvěšení na úřední desce Obecního úřadu Mladý Smolivec rovněž dne 19. 3. 2013. Návrh opatření obecné povahy ze dne 29. 4. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas, se pak vyskytuje 1) bez údaje o dni vyvěšení, 2) s údajem o vyvěšení na úřední desce Městského úřadu Nepomuk dne 29. 4. 2013 a 3) s údajem o vyvěšení na úřední desce Obecního úřadu Mladý Smolivec rovněž dne 29. 4. 2013. Ust. § 25 správního řádu, na něž se v § 172 odst. 1 větě první tohoto zákona odkazuje, ukládá správnímu orgánu, aby na doručované (vyvěšované) písemnosti vyznačil den vyvěšení [viz § 25 odst. 2 část věty první za středníkem]. Z § 25 správního řádu plyne, že i v případě, kdy se návrh opatření obecné povahy vyvěšuje na úředních deskách více obecních úřadů, je rozhodným den vyvěšení na úřední desce toho správního orgánu, který návrh příslušného opatření obecné povahy vydal [viz § 25 odst. 3 věta druhá správního řádu]. V každém případě by však adresátům veřejné správy měla být poskytnuta informace, kdy byl návrh opatření obecné povahy zveřejněn a od kdy tudíž počíná plynout lhůta pro podání námitek. Pokud se to v přezkoumávaných případech nestalo, představuje takovéto opomenutí procesní vadu.

Soud se shoduje s navrhovatelem v tom, že v návrhu opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, je nesprávně uvedena lhůta pro podání námitek („*do deseti dnů od doručení tohoto opatření*“). Z § 172 odst. 1 ve spojení s odst. 5 správního řádu je zřejmé, že námitky proti návrhu opatření obecné povahy mohou být ke správnímu orgánu podávány ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. S navrhovatelem se soud shoduje také v tom, že návrh opatření obecné povahy ze dne 29. 4. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas, – nesprávně – neobsahuje lhůtu pro podání připomínek (je v něm uvedena – správně – jen lhůta pro podání námitek). Z § 172 odst. 1 a 4 za použití § 174 odst. 1 ve spojení s § 39 odst. 1 správního řádu lze dovodit, že správní orgán je povinen určit i lhůtu pro podání připomínek k návrhu opatření obecné povahy.

Ve vztahu k opatření obecné povahy čj. DOP/602/2013-Čas navrhovatel odpůrci vytýká, že z jeho návrhu nebylo zřejmé, o jaké opatření obecné povahy se vůbec jedná, a nevyplývalo z něj, jaké opatření obecné povahy má být vydáno. K tomu soud rekapituluje, že dne 19. 3. 2013 vydal Městský úřad Nepomuk pod čj. DOP/602/2013-Čas Návrh opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, v němž se mj. uvádí: „Odbor dopravy Městského úřadu Nepomuk ... obdržel ... písemnou žádost společnosti STRABAG, a.s., ... o stanovení místní úpravy na místní komunikaci – cyklostezka „Formanská stezka“ Starý Smolivec – Dožice dl. 2950 m, a to v místě křížení nově vybudované stezky pro chodce a cyklisty se silnicí II/177 2x C9a Stezka pro chodce a cyklisty a 2x C9b Konec stezky pro chodce a cyklisty z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu. ... Správní orgán ... vyzývá dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky nejpozději do deseti dnů od doručení tohoto opatření.“. I

když lze mít určité výhrady k použité textaci, ani u návrhu opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, se podle názoru soudu není na základě provedené citace možno ztotožnit s názorem navrhovatele, že z návrhu nebylo zřejmé, o jaké opatření obecné povahy se vůbec jedná, a nevyplývá z něj, jaké opatření obecné povahy má být vydáno.

Ve vztahu k opatření obecné povahy čj. DOP/602/2013-Čas navrhovatel dále vytýká, že v návrhu nebylo odkázáno na zákonná ustanovení, na jejichž základě má být opatření obecné povahy vydáno. K tomu má soud za to, že právní ustanovení, podle nichž se opatření obecné povahy vydávají, by měla být uvedena už v jejich návrzích. Jde přitom o ustanovení jak organizační a – kde to připadá v úvahu – procesní, tak zejména hmotněprávní. Tento požadavek lze podle názoru soudu vyčíst z § 172 odst. 1 za použití § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 2 větou první správního řádu *per analogiam*. Zároveň třeba říci, že výslovně tento požadavek stanoven není. Jelikož však interpretací k němu dojít lze, představuje absence ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu v návrhu opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, procesní vadu.

Ve vztahu k oběma návrhům se namítá, že nebyla (dostatečně) vymezena územní působnost příslušných opatření obecné povahy. K tomu nutno konstatovat, že v návrhu opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, se místní úprava provozu na pozemních komunikacích stanovuje *na místní komunikaci – cyklostezka „Formanská stezka“ Starý Smolivec – Dožice dl. 2950 m, a to v místě křížení nově vybudované stezky pro chodce a cyklisty se silnicí II/177* a v návrhu opatření obecné povahy ze dne 29. 4. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas, se místní úprava provozu na pozemních komunikacích stanovuje *na místní komunikaci cyklostezka „Formanská stezka“ Starý Smolivec – Dožice dl. 2950 m, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k.ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k.ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k.ú. Radošice a parc. č. 790 v k.ú. Dožice*, přičemž jedna dvojice dopravních značek má být umístěna *ve staničení 0,0000 km nově vybudované cyklostezky – Formanské stezky v obci Dožice* a druhá dvojice *ve staničení 2,9500 km nově vybudované cyklostezky – Formanské stezky v obci Starý Smolivec*. Z těchto citací podle názoru soudu neplyne, že by v návrzích opatření obecné povahy nebylo vymezeno místo, kam se příslušné dopravní značky mají umístit. Správnímu orgánu nelze vytýkat ani použití odborné terminologie („staničení“). Obsah navrhovatelových námitek proti návrhům opatření obecné povahy ostatně nesvědčí o tom, že by mu nebylo zřejmé, kde mají být dopravní značky umístěny a jaké území bude opatřeními obecné povahy dotčeno.

Návrhy opatření obecné povahy podle navrhovatele také nespecifikovaly, čímž zájmů se přímo dotýkají. K tomu třeba uvést, že zatímco ust. § 172 odst. 1 správního řádu se týká každého návrhu opatření obecné povahy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, ust. § 172 odst. 2 tohoto zákona se vztahuje – nestanoví-li zvláštní zákon jinak – jen na ty návrhy, které není vzhledem k jejich rozsahu možno zveřejnit na úřední desce v úplném znění. Jelikož napadené návrhy opatření obecné povahy byly vydávány pouze v režimu § 172 odst. 1 správního řádu a požadavek uvedení toho, čímž zájmů se opatření obecné povahy přímo dotýká, je stanoven jen pro ty návrhy, které se pohybují i v režimu § 172 odst. 2 uvedeného zákona, nelze v daných případech v nespecifikaci toho, čímž zájmů se přímo dotýkají, spatřovat vadu návrhů opatření obecné povahy ze dne 19. 3. 2013, čj. DOP/602/2013-Čas, a ze dne 29. 4. 2013, čj. DOP/894/2013-Čas.

Soud se tedy částečně shoduje s navrhovatelem, že uvedené návrhy opatření obecné povahy trpěly některými jím namítanými procesními vadami. To by však samo o sobě ještě nevedlo ke zrušení napadených opatření obecné povahy. Je totiž nutno rozlišovat procesní vady, které mohly mít za následek vydání nezákonného opatření obecné povahy, a procesní vady, které takový následek způsobit nemohly [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *a contrario*]. Současně je třeba zvažovat, zda uvedené vady mohly navrhovatele zkrátit na jeho právech [§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.]. Pro to je rozhodující, že navrhovatel proti návrhům opatření obecné povahy podal námitky a že správní orgán o navrhovatelových námitkách rozhodl a vyjádřil se k nim. Navrhovatel netvrdí, že v důsledku vzpomenutých procesních vad nemohl podat námitky (to by bylo v rozporu se skutečností) nebo že kdyby k uznaným procesním vadám nedošlo, byly by jeho námitky kvalitativně či kvantitativně odlišné anebo by námitky proti návrhům opatření obecné povahy podal ještě někdo další (což by ovšem mohlo být relevantní jen v situaci, že by to mělo reflex do právní sféry navrhovatele). Smyslem soudního přezkumu opatření obecné povahy je ochrana veřejných subjektivních práv navrhovatele: není-li ani tvrzeno, že procesními vadami byl zkrácen na svých právech, ani nelze-li mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost výsledných opatření obecné povahy (když navrhovatel nekonkretizuje kauzální nexus mezi namítanými vadami a nezákonností napadených opatření obecné povahy), pak se nedá shledat důvod, aby jen kvůli takovým procesním vadám byla napadená opatření obecné povahy zrušena soudem.

Z á v ě r

Na rozdíl od svého původního rozsudku ze dne 15. 10. 2013, čj. 59A 3/2013-102, nyní zdejší soud, jsa vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), shledává důvodným bod uvedený *sub V./2* návrhu na zrušení výše uvedených opatření obecné povahy.

Ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 17. 7. 2014, čj. 5 AOs 4/2013-57, shrnul Nejvyšší správní soud své závěry takto: „*Vydání rozhodnutí o povolení stavby – cyklostezky (§ 1 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) a vydání opatření obecné povahy - umístění dopravního značení (§ 171 a násl. správního řádu z roku 2004; § 77 a násl. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích) jsou výsledkem zcela odlišných samostatných řízení, v daném případě po sobě jdoucích, s vlastním předmětem řízení a i odlišným okruhem účastníků, resp. osob oprávněných podat námitky; přestože stavební řízení předchází řízení o opatření obecné povahy a stanovuje určité obecné skutečnosti, které se navazujícího řízení budou týkat (v pravomocném stavebním povolení je stavba výslovně označena jako cyklostezka a v popisu stavby se mj. uvádí: „V rámci stavby ?...? bude provedeno svislé dopravní značení na cyklistické stezce a na silnici II/177 v místě křížení s cyklistickou stezkou.“), řízení o opatření obecné povahy musí být vedeno v intencích zákona při zachování veškerých práv dotčených osob, tedy i přípustnosti a vypořádání se s podanými námitkami účastníků – zde vlastníka dotčeného pozemku (§ 172 odst. 4 správního řádu z roku 2006), byť tyto nebyly uplatněny již ve stavebním řízení.“.*

V námitkách proti návrhům výše uvedených opatření obecné povahy navrhovatel mj. uvádí, že je vlastníkem nemovitostí – pozemků v k.ú. Starý Smolivec, zapsaných na LV č. 42, a pozemků v k.ú. Radošice, zapsaných na LV č. 163, které jsou vedené Katastrálním úřadem

pro Plzeňský kraj, katastrální pracoviště Nepomuk. Pozemky ve vlastnictví navrhovatele jsou specifikovány v příloze těchto podání. Pozemky ve vlastnictví navrhovatele slouží jako zemědělské pozemky a dále k plnění funkcí lesa. Navrhovatel na těchto pozemcích hospodáří. Přístup a příjezd k pozemkům navrhovatele byl od nepaměti zajištěn po předmětné komunikaci nacházející se na pozemcích parc. č. 895 a, 896 v k.ú. Starý Smolivec, parc. č. 922 a 923 v k.ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k.ú. Radošice a parc. č. 790 v k.ú. Dožice. Přístupové pozemky užíval navrhovatel od nepaměti k jízdě motorovými vozidly včetně traktorů a další zemědělské techniky za účelem příjezdu k pozemkům ve svém vlastnictví. Příjezd k pozemkům navrhovatele není možné zajistit jinak.

V odůvodnění rozhodnutí o námitkách v odůvodnění návrhem napadených opatření obecné povahy se k této námitce uvádí, že pozemní komunikace, situovaná na pozemcích parc. č. 895 a 896 v k.ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923 a 924 v k.ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k.ú. Radošice a parc. č. 790 v k.ú. Dožice, nebyla před výstavbou předmětné cyklostezky zcela průjezdná pro silné podmáčení či z důvodu, že vlastník přilehlých mezí neprováděl průřez dřevin rostoucích na těchto přilehlých pozemcích. Ze stavebního řízení vyplývá, kde v příloze projektové dokumentace je i dopravní značení, že se mění charakter komunikace. Z veřejně přístupné účelové komunikace se stavbou stává místní komunikace. Z projektové dokumentace potvrzené speciálním stavebním úřadem pro dopravní stavby je zřejmé, že předmětná cyklostezka bude kromě provozu cyklistů a pěších výjimečně sloužit také provozu nákladních vozidel a zemědělských strojů, neboť konstrukční vrstvy jsou navrženy tak, že mají charakter středně těžké vozovky. Zároveň je počítáno s obsluhou sousedních nemovitostí, neboť jsou v projektové dokumentaci navrženy hospodářské sjezdy z cyklistické stezky na sousední pozemky. Pro zajištění obslužnosti sousedních pozemků dle současné právní úpravy se nabízí řešení dle § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu výjimkou z nmístní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Z vyjádření vlastníka stavby – obce Mladý Smolivec ze dne 1. 11. 2012, čj. 642/12, je zřejmé, že obec Mladý Smolivec je připravena vydat souhlas s povolením výjimky příslušným správním úřadem z místní úpravy na předmětné pozemní komunikaci vlastníkům přilehlých pozemků. Rovněž správní orgán se souhlasem vlastníka pozemní komunikace v odůvodněných případech k výkonu vlastnických práv na přilehlých pozemcích povolení výjimky vydá.

Z předestřené je patrné, že odpůrce se k námitce navrhovatele, že příjezd k jeho pozemkům není možné zajistit jinak než po předmětné komunikaci, vyslovil toliko nepřímo. Zdejší soud měl – spolu se správním orgánem – původně za to, že navrhovatelova námitka, že se nepřípustně zasahuje do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, mohla mít relevanci jen v předcházejícím stavebním řízení. Nyní, jsa vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), je zdejší soud toho názoru, že takovouto námitku byl navrhovatel oprávněn uplatnit a odpůrce byl povinen se s ní vypořádat i při vydávání napadených opatření obecné povahy – tj. v rámci postupu při umisťování dopravního značení. Je pravdou, že oba účastníci řízení předložili soudu svá tvrzení a důkazní návrhy ohledně skutečností týkajících se této námítky. Soud se však nemohl touto záležitostí zabývat věcně, protože řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle dílu 7 hlavy II části třetí soudního řádu správního není řízením nalézacím, nýbrž přezkumným (arg.: *Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*). Za této situace se ne

soud, nýbrž eventuálně odpůrce bude muset řádně vypořádat s námitkou navrhovatele, že příjezd k jeho pozemkům není možné zajistit jinak než po předmětné komunikaci. Zda v rámci případného dalšího postupu při umisťování dopravního značení použije odpůrce i argumentaci obsaženou ve svém vyjádření k návrhu na zrušení napadených opatření obecné povahy, bude už na něm. Soud se tu *per analogiam* může pouze dovolat – zřejmě stále platného – právního názoru vysloveného již k předchozí úpravě správního soudnictví: „*Soud nemůže přihlížet k vysvětlujícím okolnostem, které žalovaný úřad uvádí teprve ve svém vyjádření k žalobě a/nebo při jednání, rozhodnutí samo se o ně neopírá, ze spisů nevyplývají a účastníku, který rozhodnutí žalobou napadl, nebyly ve správním řízení sděleny.*“ (Jaroslav Bureš – Ljubomír Drápal – Michal Mazanec: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vyd. Praha 2001, s. 1218).

Z části V. odůvodnění tohoto rozsudku je patrné, jaké skutečnosti považuje soud pro rozhodnutí o podaném návrhu za rozhodující. V průběhu řízení před soudem byly předloženy nebo označeny i důkazní návrhy, které soud neprovedl. Soud tyto důkazní návrhy neprovedl menším dílem proto, že měly prokázat něco, co nebylo sporné (např. faktické umístění dopravních značek), a podstatně větším dílem proto, že měly prokazovat něco, co podle názoru soudu nebylo pro jeho rozhodnutí podstatné. I při této příležitosti se soud dovolává ust. § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něhož při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Z toho plyne, že zpravidla tu není důvodu, aby byly prokazovány skutečnosti, k nimž došlo až po vydání opatření obecné povahy (např. nevyhovění navrhovatelově žádosti o výjimku), ale ani skutečnosti, pro něž nebyly navrhovatelovy námitky proti návrhům opatření obecné povahy zamítnuty (zejména jiný přístup k zemědělským pozemkům a obhospodařování pozemků jinou osobou). Proto soud rozhodl, že se neprovedou důkazy místním šetřením, výpisy z katastru nemovitostí LV 42 pro k.ú. Starý Smolivec a LV 163 pro k.ú. Radošice, snímkem z katastrální mapy s orientačním zákresem pozemků, fotografiemi původního stavu komunikace, článkem z webových stránek obce Mladý Smolivec k historii komunikace, osvědčením o zápisu do evidence zemědělského podnikatele, rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu o poskytnutí jednotné platby, výsledkem navrhovatele, třemi mapkami předloženými odpůrcem ani výsledkem starostky obce Mladý Smolivec.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Na základě výše uvedeného došel soud k závěru, že napadená opatření obecné povahy nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem, a proto každé z nich podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil dnem právní moci tohoto zrušujícího rozsudku.

Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy zůstávají nedotčena (§ 101d odst. 4 s. ř. s.).

Navrhovatel, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **37.809,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši **10.000,- Kč** a za kasační stížnost ve výši **5.000,- Kč**, z odměny advokáta za pět úkonů právní služby po **3.100,- Kč** a za jeden úkon právní služby ve výši **1.550,- Kč** podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d),

g) a k), § 11 odst. 2 písm. f) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu (17.050,- + DPH = 20.630,50 Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za šest úkonů právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (1.800,- + DPH = 2.178,- Kč). Za úkony právní služby v plné výši se považují 1) převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], 2) návrh na zrušení opatření obecné povahy [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], 3-4) účast na jednání před soudem dne 15. 10. 2013 od 9.00 do 11.42 hod., a to každé započaté dvě hodiny [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu], a 5) kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. k) ve spojení s odst. 3 advokátního tarifu]. Za úkon právní služby v poloviční výši se pokládá účast při jednání před soudem dne 15. 10. 2013 od 13.30 do 14.05 hod., při kterém došlo pouze k vyhlášení rozhodnutí [§ 11 odst. 2 písm. f) advokátního tarifu]. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrci určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem odpůrce tuto platbu realizovat).

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud podle § 60 odst. 5 věty druhé s. ř. s. na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však soud obci Mladý Smolivec neuložil žádnou povinnost, ani nebyly osobou zúčastněnou na řízení tvrzeny či soudem *ex offio* shledány skutečnosti, které by mohly být kvalifikovány jako důvody zvláštního zřetele hodné, a proto bylo rozhodnuto, že obci Mladý Smolivec se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost nepřipustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. V takovém případě lze proti tomuto rozhodnutí podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech 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 musí kromě obecných náležitostí podání 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 Plzni dne 31. října 2014

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková