



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně a
navrhovatelky:

Klatovské šterkopísky, s.r.o., IČ 62968025,
sídlem Plzeňská 61, 322 00 Plzeň,
zastoupena Mgr. Jaromírem Kalužíkem, LL.M., advokátem,
sídlem Na Příkopě 15, 110 00 Praha

proti žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje
sídlem Škroupova 1760/18, 306 13 Plzeň

proti odpůrci:

Městský úřad Klatovy
sídlem náměstí Míru 62, 339 01 Klatovy

za účasti osob
zúčastněných na
řízení:

1) Město Janovice nad Úhlavou
sídlem Harantova 132, 340 21 Janovice nad Úhlavou
2) Město Nýrsko,
sídlem Náměstí 122, 340 22 Nýrsko
obě zastoupeny JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem
sídlem Převrátilecká 330/15, 390 01 Tábor

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2022, č. j. PK-DSH/1232/22, a o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 28. 11. 2016, č. j. OD/9018-2/16/Ba, o stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

takto:

- I. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 28. 11. 2016, č. j. OD/9018-2/16/Ba, o stanovení místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemku parc. č. X a Xa v k. ú. Petrovice nad Úhlavou, na pozemku parc. č. Xb a Xc v k. ú. Starý Láz a na pozemku parc. č. Xd v k. ú. Bystřice nad Úhlavou, provedené svislými stálými dopravními značkami B13 (zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 t) s dodatkovou tabulkou E13, text „Jen s povolením Městského úřadu Nýrsko a Janovice nad Úhlavou“, se zrušuje ke dni 18. 5. 2021.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2022, č. j. PK-DSH/1232/22, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Odpůrce je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 16 798 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jaromíra Kalužíka, LL.M., advokáta.
- IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 14 798 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jaromíra Kalužíka, LL.M., advokáta.
- V. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. spojenou s návrhem na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2022, č. j. PK-DSH/1232/22 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí odpůrce ze dne 13. 7. 2021, č. j. OD/12040/21/Dj (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení výjimky z místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci nacházející na pozemku parc. č. X a Xa v k. ú. Petrovice nad Úhlavou, pozemku parc. č. Xb a Xc v k. ú. Starý Láz a na pozemku parc. č. Xd v k. ú. Bystřice nad Úhlavou.
2. Opatřením obecné povahy ze dne 28. 11. 2016, č. j. OD/9018-2/16/Ba (dále jen „*opatření obecné povahy*“), byla odpůrcem stanovena místní úprava provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemku parc. č. X a Xa v k. ú. Petrovice nad Úhlavou, na pozemku parc. č. Xb a Xc v k. ú. Starý Láz a na pozemku parc. č. Xd v k. ú. Bystřice nad Úhlavou provedená svislými stálými dopravními značkami B13 (zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 t) s dodatkovou tabulkou E13 s textem *Jen s povolením Městského úřadu Nýrsko a Janovice nad Úhlavou*. Vydání opatření obecné povahy předcházelo oznámení odpůrce o zahájení řízení o návrhu stanovení místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci ze dne 30. 9. 2016, č. j. OD/9018/16/Ba, jímž byly dotčené osoby podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu vyzvány, aby podaly připomínky a námitky proti návrhu opatření obecné povahy do 30

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

dnů od jeho zveřejnění.

3. Žalobkyně podala dne 18. 5. 2021 žádost o povolení výjimky z místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemku parc. č. X a Xa v k. ú. Petrovice nad Úhlavou, pozemku parc. č. Xb a Xc v k. ú. Starý Láz a na pozemku parc. č. Xd v k. ú. Bystřice nad Úhlavou stanovující dopravní značkou B 13 zákaz vjezdu nákladních vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 t, z důvodu možnosti dopravní obsluhy svých pozemků nacházejících se v *Dobývacím prostoru Bystřice nad Úhlavou* (dále jen „*dobývací prostor*“). Odpůrce s odkazem na opatření obecné povahy žádost na základě negativních stanovisek vlastníků předmětné veřejně přístupné účelové komunikace, tedy osob zúčastněných na řízení 1) a 2), a negativního stanoviska Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, územního odboru Klatovy, dopravního inspektorátu Klatovy, zamítl, neboť těleso komunikace nesplňovalo dostatečné dopravní ani stavebně technické parametry včetně šířkového uspořádání pro nákladní dopravu. Odpůrce dodal, že od data vydání opatření obecné povahy se nezměnil charakter komunikace a vyhověním žádosti by mohlo dojít k poškození či zničení pozemní komunikace, jelikož tato není koncipována pro pohyb nákladní dopravy. Odpůrce dále odkázal na § 38 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“), a uvedl, že nedošlo k žádné dohodě mezi vlastníkem dotčené pozemní komunikace, žalobkyní a správcem silnic č. II/191 a II/192. Dále poukázal na to, že vyhýbání dvou nákladních souprav by se na úzké komunikaci neobešlo bez komplikací, což by bylo v rozporu s § 77 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „*zákon o silničním provozu*“). Napojení dotčené veřejně přístupné účelové komunikace na silnici č. II/191 je velmi rizikové, neboť v předmětném úseku silnice č. II/191 je nejvyšší povolená rychlost 90 km/h a v případě udělení výjimky žalobkyni by se na nájezdu a výjezdu z této silnice objevilo velké množství nákladních automobilů, které by svou rychlostí nezaručovaly bezpečné najetí na silnici II/191. Při odbočování ze silnice II/191 na dotčenou komunikaci následuje železniční přejezd, kdy do prostoru mezi silnicí II/191 a železničním přejezdem se vejde nanejvýš jedna nákladní souprava, přičemž další vozidlo by muselo stát na přímém úseku silnice II/191, kde není odbočovací pruh a je zde silný provoz. K námitce žalobkyně stran nezákonnosti opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že toto s ohledem na marné uplynutí lhůt pro provedení přezkumného řízení již nelze přezkoumat. Závěrem prvoinstančního rozhodnutí odpůrce poukázal na to, že podle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu není na udělení předmětné výjimky právní nárok.
4. Žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný poukázal na podmínky udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu. Nad rámec odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí žalovaný k námitce žalobkyně, že jí plyne oprávnění užívat dotčenou pozemní komunikaci ze souhlasného závazného stanoviska ze dne 20. 1. 2016, č. j. 55755/ENV/15, vydaného v rámci posouzení vlivů záměru na životní prostředí, uvedl, že v žalobkynině situaci stojí vlastnické právo vlastníků dotčené pozemní komunikace a její stavebně technický stav proti podnikatelskému záměru žalobkyně. Žalobkyně v současné době nemá ani vymezen dobývací prostor, natož povolení k těžbě. Špatný stavebně technický stav dotčené pozemní komunikace byl oproti tomu potvrzen i stanoviskem Policie ČR. Dle žalovaného správní orgán vydávající závazné stanovisko č. j. 55755/ENV/15 nebyl věcně příslušným k posouzení stavu dotčené pozemní komunikace a k posouzení vhodnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

využití pozemní komunikace za účelem obsluhy dobývacího prostoru nákladní automobilovou dopravou. Žalovaný dále poukázal na to, že žalobkyně nepodala připomínky či námítky k návrhu opatření obecné povahy. Podnět k provedení přezkumného řízení ve vztahu k opatření obecné povahy podala žalobkyně až po uplynutí lhůty pro jeho provedení. Dle žalovaného nezaložila na straně žalobkyně právní nárok na udělení předmětné výjimky ani ta skutečnost, že správní orgány požadují pro žalobkyni pro stanovení dobývacího prostoru vyřešení jeho dopravního napojení, neboť pro udělení výjimky nebyly splněny podmínky stanovené zákonem. Žalovaný se neztotožnil ani s nesouhlasem žalobkyně, že po ní odpůrce požadoval specifikaci konkrétních vozidel či přesné určení doby, po kterou má být výjimka povolena, neboť pokud by měla být výjimka udělena pro všechna žalobkynina vozidla a bez omezení a dále pro všechny subjekty zajišťující obsluhu dobývacího prostoru, bylo by nemožné uhlídat, která vozidla výjimku z místní úpravy provozu mají a která nikoliv. Omezení stanovené opatřením obecné povahy by tak ztrácelo význam. Závěrem žalovaný odkázal na § 38 zákona o pozemních komunikacích s tím, že pokud je dotčená pozemní komunikace jednou možnou přístupovou cestou, je na žalobkyni, aby vyvolala jednání s jejími vlastníky a dohodla se s nimi na vhodném řešení.

5. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou spojila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

II.

Žaloba spojená s návrhem na zrušení opatření obecné povahy

6. Žalobkyně úvodem žaloby stručně popsala dosavadní průběh správního řízení o vydání napadeného rozhodnutí a řízení o vydání opatření obecné povahy.
7. Dále uvedla, že o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích požádala z důvodu dopravního napojení a obslužnosti dobývacího prostoru. Žalobkyně dále popsala průběh řízení o stanovení dobývacího prostoru. Poukázala na to, že pro dopravní napojení dobývacího prostoru má být dle závazného stanoviska č. j. 55755/ENV/15 využita dotčená pozemní komunikace. Předmětné závazné stanovisko stanovilo komplexní podmínky řešení dopravního napojení dobývacího prostoru, a to včetně rekonstrukce a rozšíření dotčené komunikace. Žalobkyně dále poukázala na rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Plzeňského a Jihočeského (dále jen „*OBÚ*“) ze dne 16. 11. 2017, č. j. SBS 22783/2017/OBÚ 06/7, které převzalo podmínky stanovené závazným stanoviskem č. j. 55755/ENV/15, adresující mj. požadavky odpůrce na úpravu dotčené komunikace. Policie ČR, dopravní inspektorát Klatovy, neměla dle sdělení ze dne 8. 9. 2016, č. j. KRPP-125759-3/ČJ-2016-030406, žádných námitek k dopravnímu napojení dobývacího prostoru. Předmětné rozhodnutí OBÚ č. j. SBS 22783/2017/OBÚ 06/7, bylo k odvolání osob zúčastněných na řízení zrušeno. OBÚ následně vydal nové rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru ze dne 18. 4. 2019, č. j. SBS 22783/2017/OBÚ-06/29, přičemž dopravní inspektorát Klatovy Policie ČR opětovně sdělil, že nemá námítky proti dopravnímu řešení dobývacího prostoru. Odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutí OBÚ č. j. SBS 22783/2017/OBÚ-06/29 bylo rozhodnutím Českého báňského úřadu (dále jen „*ČBU*“) ze dne 24. 9. 2019, č. j. SBS/19808/2019-ČBÚ-21, zamítnuto a toto rozhodnutí bylo ČBU potvrzeno. K žalobě osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnutí ČBU č. j. SBS/19808/2019-ČBÚ-21 rozsudkem zdejšího soudu ze

dne 7. 1. 2020, č. j. 59 A 12/2019-134, zrušeno a věc byla vrácena ČBU k dalšímu řízení. Osoby zúčastněné na řízení v řízení sp. zn. 59 A 12/2019 argumentovaly mj. existencí opatření obecné povahy znemožňující stanovení dobývacího prostoru. Kasační stížnost žalobkyně a ČBU proti rozsudku zdejšího soudu č. j. 59 A 12/2019-134 byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99, zamítnuta. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že otázku dopravního napojení dobývacího prostoru je nutno řešit již v řízení o stanovení dobývacího prostoru. V návaznosti na zmíněné rozsudky ČBU zrušil rozhodnutím ze dne 29. 3. 2021, č. j. SBS 19808/2019/ČBÚ 21/13, rozhodnutí OBU č. j. SBS 22783/2017/OBÚ-06/29, a vrátil mu věc k novému projednání. V dalším průběhu řízení před OBU došlo k jeho přerušení z důvodu povinnosti žalobkyně dodat podklady k řešení dopravního napojení dobývacího prostoru.

8. Žalobkyně se dále věnovala aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Opatřením obecné povahy byla žalobkyně omezena ve výkonu vlastnického práva k pozemkům v lokalitě a v dobývacím prostoru a také byla zkrácena na svém právu svobodně podnikat. Zkrácení na těchto právech bylo třeba posuzovat v kontextu probíhajícího řízení o stanovení dobývacího prostoru, neboť ze strany báňských úřadů bylo po žalobkyni požadováno předložení dokladů o dopravním napojení dobývacího prostoru. Dotčená komunikace je jedinou možnou příjezdovou cestou k dobývacímu prostoru, jehož obsluhu lze provádět téměř výlučně prostřednictvím nákladní automobilové dopravy. Dle žalobkyně bylo hlavním účelem vydání opatření obecné povahy zabránění stanovení dobývacího prostoru. Existence opatření obecné povahy tvoří překážku v pokračování řízení o stanovení dobývacího prostoru a započetí dalších navazujících řízení. Případné vydání povolení vjezdu městskými úřady měst Nýrsko a Janovice nad Úhlavou, ani udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích odpůrcem nelze brát jako relevantní okolnost, neboť tyto nástroje jsou nenárokové a nejsou ideálním řešením pro zohlednění komplexního řešení dopravního napojení dobývacího prostoru. K udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích žalobkyni nedošlo z důvodů, jejichž řešení předpokládá závazné stanovisko č. j. 55755/ENV/15 a k jejichž řešení má dojít v rámci standardního řízení o stanovení dobývacího prostoru a v rámci navazujících řízení. Žalobkyně dále poukázala na to, že osoby zúčastněné na řízení, jejich městské úřady a odpůrci se podílely na vydání opatření obecné povahy, a rovněž by měly udělovat výjimky z něj, ač vyslovily negativní postoj k záměru žalobkyně ve všech dosavadních řízeních. Opatření obecné povahy nestanovilo žádné podmínky pro vydávání povolení k vjezdu a vytvořilo tak prostor pro libovůli městských úřadů při jejich vydávání. Ani skutečnost, že v dalších řízeních týkajících se dobývacího prostoru bude nutné získat mj. souhlasy vlastníků dotčené komunikace, nemůže odůvodnit existenci nezákonné místní úpravy provozu. Žalobkyně je k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimována i proto, že opatření obecné povahy je právním základem napadeného i prvoinstančního rozhodnutí.
9. Proti opatření obecné povahy uplatnila žalobkyně tyto procesní a věcné námitky. Návrh opatření obecné povahy nebyl dostatečně zveřejněn. K vyvěšení návrhu na úřední desce odpůrci mělo dojít dne 30. 9. 2016. Ke zveřejnění návrhu mělo dojít dne 17. 10. 2016 (zde žalobkyně poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016-47, a ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, a na závěr č. 20 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005) a návrh měl být takto

zveřejněn po dobu dalších 15 dnů. Odpůrce jej však sejmul z úřední desky již dne 18. 10. 2016. Tímto postupem byla žalobkyni odňata možnost se s návrhem opatření obecné povahy seznámit a uplatnit proti němu připomínky a námitky. Dále žalobkyně poukázala na to, že osoby zúčastněné na řízení měly podat odpůrci návrh na vydání opatření obecné povahy dne 21. 9. 2016, přičemž vyjádření dotčeného orgánu Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, územní odbor Klatovy, bylo datováno dnem 7. 9. 2016. Uvedené svědčí o snaze osob zúčastněných na řízení dosáhnout stanovení místní úpravy provozu na dotčené komunikaci v co možná nejkratší době a při minimální účasti veřejnosti, aby tak byla vytvořena překážka stanovení dobývacího prostoru. Žalobkyně dále poukázala na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů, neboť odpůrce nevysvětlil žádný ze zákonných důvodů pro stanovení místní úpravy provozu ani její nezbytnost, natož nezbytnost v nejpřísnější formě zákazu vjezdu. Odpůrce se v odůvodnění opatření obecné povahy nijak nevypořádal s budoucí plánovanou hornickou činností, o které prokazatelně věděl. Nezabýval se důvody, které jej vedly k trvalému vyloučení nákladní dopravy na dotčené pozemní komunikaci, ani důvody, proč nepostačovalo jiné řešení, jehož dopad do žalobkyniny právní sféry by byl méně invazivní. Odpůrce se nezabýval ani konkrétním řešením dopravního napojení dobývacího prostoru odsouhlaseným závazným stanoviskem č. j. 55755/ENV/15, o kterém věděl. Odpůrce rovněž nevysvětlil, proč je možné i přes potřebu vyloučení nákladní dopravy z pohybu na dotčené pozemní komunikaci tuto dopravu neomezeně a bez jakýchkoliv podmínek individuálně povolovat ze strany městských úřadu osob zúčastněných na řízení. Odpůrce ani nevysvětlil, proč bylo do roku 2016 možné dotčenou komunikaci pro nákladní dopravu zcela volně využívat a proč bylo rozhodnuto o jejím trvalém vyloučení. Odpůrce dle žalobkyně neprovedl ani žádnou analýzu dotčené komunikace z hlediska nutnosti trvalého vyloučení nákladní dopravy. Odpůrce tak při vydání opatření obecné povahy nemohl vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, čímž došlo k porušení zásady materiální pravdy. Žalobkyně rovněž brojila proti porušení zásady legitimního očekávání, když namísto toho, aby veškeré námitky odpůrce a osob zúčastněných na řízení proti záměru žalobkyně byly vypořádány v procesu posouzení vlivu záměru na životní prostředí, v řízení o stanovení dobývacího prostoru a v řízení o povolení hornické činnosti, nacházejí tyto paralelní administrativní cesty, jak předmětná řízení narušit. S ohledem na souhlasná vyjádření a závazná stanoviska vydaná v průběhu posuzování vlivu záměru na životní prostředí měla žalobkyně legitimní očekávání, že veškeré případné námitky budou vypořádány v tomto procesu, v řízení o stanovení dobývacího prostoru či v navazujících řízeních. Žalobkyně rovněž poukázala na neproporcionalitu opatření obecné povahy a jeho zřejmou účelovost. Dle žalobkyně bylo opatření obecné povahy zastřeno individuálním správním aktem, jehož skutečným adresátem byla žalobkyně a hlavním účelem bylo zabránění stanovení dobývacího prostoru a jeho následného užívání. Po vydání opatření obecné povahy začaly osoby zúčastněné na řízení využívat jeho existenci jako jeden z hlavních argumentů proti stanovení dobývacího prostoru. Žalobkyně poukázala i na to, že podél dotčené pozemní komunikace se nenachází žádná zástavba či provoz vyžadující vjezd nákladních vozidel. Jediným plánovaným provozem v dané lokalitě je dobývací prostor. Stran neproporcionality opatření obecné povahy žalobkyně uvedla, že místní úprava provozu na pozemních komunikacích byla samoučelná a šikanózní, zaměřená přímo proti žalobkyni, a neexistoval pro ni žádný legitimní důvod. Opatření obecné povahy nelze shledat nezbytným pro dosažení jeho cíle ve smyslu § 78 odst. 2

zákona o silničním provozu. Opatření obecné povahy nelze shledat přiměřeným pouze na základě toho, že zájem na omezení dopravy na komunikaci je silnější než zájem jednotlivce na přístupu k vlastní nemovitosti. Bylo třeba zkoumat i to, zda daného cíle nebylo lze dosáhnout mírnějšími prostředky. V projednávané věci se dle žalobkyně nabízela řešení ve formě omezení rychlosti či úpravy přednosti v jízdě na příslušných úsecích dotčené komunikace. Osoby zúčastněné na řízení jakožto vlastníci dotčené pozemní komunikace rezignovali na povinnost zajistit řádný stav komunikace. Namísto provedení rekonstrukce či jejího rozšíření navrhli nejvíce omezující opatření ve formě trvalého vyloučení části dopravy na dotčené komunikaci. Stav komunikace se dle žalobkyně od roku 2016 nezměnil. Odpůrce při stanovení opatření obecné povahy ignoroval dosavadní řízení řešící dopravní napojení dobývacího prostoru a zcela upřednostnil zájmy osob zúčastněných na řízení. Žalobkyně rovněž poukázala na zmatečnost opatření obecné povahy, když z něj není zřejmé, zda je třeba získat povolení městských úřadů obou osob zúčastněných na řízení či pouze jednoho z nich. Dle žalobkyně zrušení opatření obecné povahy nemůže ohrozit provoz na dotčené komunikaci z hlediska dopravy související s těžbou, neboť tyto činnosti mohou být žalobkyní zahájeny až po udělení příslušného povolení k hornické činnosti.

10. Stran žalobních námitek proti napadenému rozhodnutí uvedla žalobkyně následující. Pokud dojde v projednávané věci ke zrušení opatření obecné povahy, nebude třeba zabývat se samostatně napadeným ani prvoinstančním rozhodnutím, neboť odpadne právní základ pro udělování výjimky z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci. Pokud ke zrušení opatření obecné povahy nedojde, bude s ohledem na požadavek báňských úřadů na předložení dokladu o řešení dopravního napojení dobývacího prostoru stále platit potřeba žalobkyně získat v souvislosti se stanovením dobývacího prostoru výjimku z místní úpravy provozu na dotčené komunikaci.
11. Žalobkyně namítala, že se žalovaný nezabýval existencí vážného zájmu žalobkyně na udělení výjimky z místní úpravy provozu. Žalovaný nezohlednil, že ze strany žalobkyně nebude dotčená komunikace využívána pro nákladní dopravu do doby stanovení dobývacího prostoru a povolení hornické činnosti. Z tohoto pohledu nemůže být považováno za přesvědčivé odůvodnění žalovaného týkající se požadavku na zachování plynulosti a bezpečnosti provozu. Žalovaný, ač odkazuje na negativní vyjádření Policie ČR, opomněl zohlednit souhlasné vyjádření Policie ČR, dopravního inspektorátu Klatovy, k dopravnímu řešení dobývacího prostoru v rámci řízení o jeho stanovení. Žalovaný tak dle žalobkyně nepostupoval v souladu s § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu, přičemž touto vadou bylo zatíženo i prvoinstanční řízení. O účelovosti místní úpravy provozu na dotčené komunikaci dle žalobkyně svědčilo i to, že odpůrce jako správní orgán prvního stupně v prvoinstančním rozhodnutí odkazoval na negativní vyjádření v rámci řízení o stanovení dobývacího prostoru a skutečnost, že nedošlo ke splnění tam uvedených podmínek. Tyto podmínky ale mají být vyřešeny a posouzeny orgány báňské správy v řízení o stanovení dobývacího prostoru, eventuálně v navazujících řízeních.
12. Žalobkyně dále namítala, že jak žalovaný, tak odpůrce, při posuzování žádosti vycházeli pouze z podkladů doručených osobami zúčastněnými na řízení a Policie ČR, aniž by provedly vlastní posouzení či ověření faktické situace a skutečností zachycených v předmětných podkladech. Žalovaný ani odpůrce neprokázali, že by udělení výjimky při aktuálním stavu skutečně mělo jimi uváděné důsledky, rovněž nekonfrontovali závěr

o nemožnosti udělení výjimky se skutečností, že do roku 2016 bylo možné dotčenou komunikaci využívat pro nákladní dopravu. Správní orgány tak nezjistily dostatečně skutkový stav věci a jejich rozhodnutí byla nepřezkoumatelná.

13. Dle žalobkyně není dle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci nesouhlasné stanovisko vlastníků takové komunikace. Naopak dle § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu není třeba souhlas vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace, dochází-li ke stanovení místní úpravy provozu formou opatření obecné povahy. Stejný závěr je pak třeba učinit i ve vztahu k povolení výjimky z takové místní úpravy provozu. Žalovaný ani odpůrce tak nemohli založit svá rozhodnutí na nesouhlasu osob zúčastněných na řízení jakožto vlastníků dotčené komunikace.
14. Za excesivní a rozporný s požadavky reálného života považovala žalobkyně požadavek správních orgánů na specifikaci konkrétních vozidel a přesné doby trvání výjimky z místní úpravy provozu. Žádost o výjimku byla dle žalobkyně dostatečně určitá, když žalobkyně vysvětlila veškeré důvody související s potřebou udělení výjimky a nemožností momentálně poskytnout příslušné specifikace. Žalobkyně zároveň tvrdila svou připravenost zasílat správnímu orgánu prvního stupně pravidelné aktualizace vjíždějících vozidel na dotčenou komunikaci a poskytla tomuto typovou specifikaci v budoucnu využívaných vozidel. Žalovaný ani odpůrce tyto skutečnosti nezohlednili. Žalovaný dle žalobkyně neprokázal ani neodůvodnil své tvrzení o ztrátě významu místní úpravy provozu. Pokud by mělo být žalovanému přisvědčeno, bylo by zřejmé, že místní úprava provozu na dotčené komunikaci reálně slouží v rozporu s pojmovým určením opatření obecné povahy k regulaci chování žalobkyně jakožto jediného adresáta. Správní orgán neměl možnost vyžadovat příslušnou konkretizaci, neboť povinnost konkretizace vozidel nevyplývá ani ze zákona, ani z prováděcích předpisů. Konkretizace nákladních vozidel dle žalobkyně nebyla schopna zajistit efekt požadovaný správními orgány, neboť neposkytovala žádnou informaci o skutečném využití komunikace. Nebylo z ní totiž zřejmé, jak frekventovaně budou specifikovaná vozidla dotčenou komunikaci využívat.
15. Dle žalobkyně nebylo lze v případě výjimky z místní úpravy provozu aplikovat § 17 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 294“), neboť toto ustanovení se týká pouze výjimek z omezení jízdy některých vozidel ve smyslu § 43 odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu. Jedná se o zcela odlišné výjimky, které se uplatní za zcela odlišných podmínek.
16. Žalobkyně dále poukázala na to, že odpůrce v rozporu s § 42 odst. 2 správního řádu přes výslovnou žalobkyninu žádost, aby ji vyzval k odstranění vad žádosti v případě existence vad žádosti, žalobkyni k odstranění vad podané žádosti nevyzval, ač trpěla nedostatky, a zamítl ji. Žalovaný se touto vadou prvoinstančního rozhodnutí nezabýval. Žalobkyně se o nedostacích žádosti dozvěděla až z napadeného rozhodnutí.
17. Žalobkyně namítla nesprávnou aplikaci § 38 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť toto ustanovení nelze v projednávané věci aplikovat, když se neuplatní ve vztahu k řízení o dobývacím prostoru a účelovým komunikacím. Dobývací prostor totiž není stavbou a není stanovován prostřednictvím stavebního povolení. Dobývací prostor rovněž není těžební prací, neboť tyto lze provádět až na základě samostatného povolení příslušné hornické činnosti. § 38 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je aplikovatelný pouze ve vztahu k silnicím a místním komunikacím, nikoliv ve vztahu

k veřejně přístupným účelovým komunikacím, jíž je dotčená komunikace.

18. Žalobkyně tedy navrhla zrušit jak opatření obecné povahy, tak napadené a prvoinstanční rozhodnutí.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě spojené s návrhem na zrušení opatření obecné povahy

19. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve uvedl, že ve vztahu k opatření obecné povahy neprovedl na základě podnětu žalobkyně přezkumné řízení, neboť marně uplynula lhůta pro jeho provedení. Dále žalovaný uvedl, že pokud by žalobkyni nebyla soudy uložena povinnost vyřešit dopravní napojení potenciálního dobývacího prostoru, žalobkyně by se opatřením obecné povahy nezabývala.
20. Žalovaný dále stručně shrnul průběh přijetí opatření obecné povahy a důvody jeho přijetí. Opatření obecné povahy nelze dle žalovaného zrušit pouze na základě skutečnosti, že žalobkyně potřebuje stanovit dobývací prostor. Řízení o stanovení dobývacího prostoru a řízení o stanovení dopravního značení jsou různými druhy řízení, v nichž jsou chráněny jiné zájmy. Žalobkyně dle žalovaného k otázce přístupu na dotčenou pozemní komunikaci přistupuje způsobem, že tvrdí, že je krácena na svých právech, nicméně omezovat práva jiných subjektů a poškozovat jejich majetek považuje za standardní. Dle žalovaného má však každý právo na ochranu vlastního majetku. I v případě, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, by tato měla být využívána dle jejího aktuálního stavebně technického stavu. Žalovaný dále vyjádřil názor, že v projednávané věci byl aplikovatelný § 38 zákona o pozemních komunikacích, neboť toto ustanovení lze aplikovat i na veřejně přístupné účelové komunikace, zejména když se jedná o stavby ve smyslu stavebního zákona. Žalovaný nesouhlasil s žalobkyní tvrzenou nezákonností opatření obecné povahy, která dle žalovaného měla spočívat v tom, že opatření obecné povahy bránilo stanovení dobývacího prostoru. Žalobkyně nikdy neřešila stav dotčené pozemní komunikace a to, zda jejím využíváním nákladními vozidly nemohou být zkráceni na svých právech její vlastníci.
21. Ve vztahu k žalobním bodům týkajícím se napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na jeho odůvodnění a uvedl, že žalobkyně neměla na povolení výjimky z místní úpravy provozu právní nárok a již v roce 2016 mohla podat námitky proti opatření obecné povahy. Povolit výjimku z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci lze dle žalovaného za splnění dvou podmínek. Jednak je žadatel povinen prokázat vážný zájem na jejím povolení, jednak nesmí dojít k ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu. Tyto dvě podmínky musí být splněny současně. S ohledem na stavebně technický stav a parametry dotčené pozemní komunikace nebyla splněna druhá podmínka. Jedním z pilířů pro povolení výjimky bylo dle žalovaného vyjádření Policie ČR, která s povolením výjimky nesouhlasila z důvodu bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a to konkrétně z důvodu nedostatečného šířkového uspořádání dotčené pozemní komunikace a jejího napojení na silnice č. II/192 a II/192. Žalovaný k tomuto vyjádření Policie ČR uvedl, že není v jeho kompetenci posuzování stanoviska Policie ČR. Vyjádření Policie ČR v řízení o stanovení dobývacího prostoru bylo v řízení o žalobkynině žádosti irelevantní. Pozemky, na nichž má být stanoven dobývací prostor, jsou napojeny na dotčenou pozemní komunikaci. Na ní je však omezen vjezd pouze pro nákladní vozidla. K pozemkům dotčeným dobývacím prostorem je dána možnost přístupu. Stran stanoviska vlastníků dotčené pozemní komunikace jako jednoho

z podkladů pro posouzení žádosti žalovaný uvedl, že i tito mají právo chránit své zájmy. Žalovaný dále uvedl, že se zabýval i otázkou, zda byl na straně žalobkyně dán vážný zájem na povolení výjimky projevující se tím, že žalobkyně potřebuje vyřešit dopravní napojení dobývacího prostoru již v řízení o jeho stanovení. Stavebně technický stav dotčené pozemní komunikace však neumožňoval výjimku z místní úpravy provozu žalobkyni povolit.

22. Dle žalovaného nebylo lze povolit žalobkyni výjimku pro neomezený počet vozidel, neboť by nebylo možné uhlídat, která vozidla tuto výjimku mají a která nikoliv. Omezení stanovené opatřením obecné povahy by tak ztrácelo význam. Povolením výjimky z místní úpravy provozu pro všechna vozidla obsluhující dobývací prostor by došlo k nadměrnému zatížení dotčené pozemní komunikace, která šířkovým uspořádáním neumožňuje plynulý obousměrný průjezd nákladní dopravy. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že daná vozidla a zatížení pozemní komunikace by se mělo řešit až při povolení těžebních prací, neboť povolením výjimky z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci by předmětná otázka již byla definitivně vyřešena a ani správní orgány, ani vlastníci dotčené komunikace by neměli nástroje k zamezení neomezeného využívání dotčené komunikace.

IV.

Vyjádření odpůrce k žalobě spojené s návrhem na zrušení opatření obecné povahy

23. Odpůrce uvedl, že osoby zúčastněné na řízení měly nejen právo, ale i povinnost [na základě § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“)] podat žádost o vydání opatření obecné povahy, neboť byly povinny chránit svůj majetek před poškozením či zničením, když těleso dotčené pozemní komunikace nesplňovalo dostatečné dopravní ani stavebně technické parametry pro nákladní dopravu, což bylo zákonným důvodem pro jeho vydání. Dle odpůrce nedošlo ke zkrácení práv žalobkyně, neboť žalobkyně může dotčenou pozemní komunikaci využívat s výjimkou vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 tuny. Opatření obecné povahy bylo vydáno, aby se zabránilo dalšímu poškozování komunikace těžkými vozidly, nejen vozidly žalobkyně. K poškozování dotčené komunikace dle odpůrce již nedochází, protože je zřejmé, že vydání opatření obecné povahy mělo smysl. K tvrzení žalobkyně, že odpůrce vyjádřil negativní postoj k jejímu záměru provádět těžbu, odpůrce uvedl, že žalobkyni dne 19. 7. 2016 pod č. j. OD/6836/16/Ba sdělil případné požadavky k těžbě, kterými se žalobkyně nikdy nezabývala. Dle odpůrce měla žalobkyně, pokud chtěla dotčenou komunikaci užívat pro pohyb nákladních vozidel, např. tuto na své náklady opravit a upravit, aby byla bezpečná pro pohyb nákladní dopravy a pro napojení na silnici č. II/191. K neudělení výjimky z místní úpravy provozu na dotčené komunikaci odpůrce uvedl, že žalobkyně žádala o povolení vjezdu jak pro svá vozidla, tak pro vozidla dalších osob, a to bez udání SPZ vozidel, což bylo v rozporu s § 17 vyhlášky č. 294. K žalobkyni nově vznesenému tvrzenému požadavku na řešení dopravního napojení dobývacího prostoru odpůrce uvedl, že již ve vyjádření ze dne 19. 7. 2016, č. j. OD/6836/16/Ba, bylo sděleno, že toto je nutné projednat s Policií ČR, případně stavebně zajistit výjezd z místní komunikace na silnici č. II/191. Dle odpůrce byl návrh na vydání opatření obecné povahy vydán v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu, vyvěšen na úřední desku byl dne 30. 9. 2016, sejmuto dne 18. 10. 2016, a ve lhůtě 30 dnů od jeho vyvěšení, tj. zveřejnění, bylo možné podávat námitky. Veřejnost se tak s návrhem mohla seznámit po dobu minimálně sedmnácti dnů. Žalobkyně nebyla

účastníkem řízení o vydání opatření obecné povahy, zahájeného z podnětu osob zúčastněných na řízení, a toto směřovalo proti všem těžkým vozidlům. Opatření obecné povahy v souladu s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu řešilo bezpečnost a plynulost silničního provozu. K námitce, že odpůrce nestanovil žádné podmínky pro udělování výjimek z místní úpravy provozu městskými úřady osob zúčastněných na řízení, odpůrce uvedl, že povolení výjimky je vázáno na schválení či neschválení Policií ČR. Dále odpůrce uvedl, že zrušení opatření obecné povahy by mohlo vést k dalšímu zhoršení stavu dotčené komunikace, případně k jejímu zničení. Odpůrce rovněž uvedl, že k udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci byl třeba souhlas Policie ČR, který však nebyl udělen, rovněž nebyly splněny další podmínky pro udělení takové výjimky. Výjimku z místní úpravy provozu na dotčené komunikaci nebylo lze posuzovat ani podle § 43 zákona o silničním provozu, naopak byl dle odpůrce na projednávanou věc aplikovatelný § 38 zákona o pozemních komunikacích, ač dotčená komunikace byla veřejně přístupnou účelovou komunikací. Odpůrce rovněž poukázal na to, že dle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu není na udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemních komunikacích právní nárok. Závěrem odpůrce uvedl, že nesouhlasí s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, potažmo napadeného rozhodnutí, neboť by tímto mohlo dojít ke zvýhodnění žalobkyně oproti zájmům veřejnosti, k poškození majetku osob zúčastněných na řízení a ohrožení bezpečnosti a plynulosti provozu při odbočování ze silnic č. II/191 a č. II/192.

V.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

24. Osoby zúčastněné na řízení ve svém společném vyjádření ze dne 12. 5. 2022 uvedly, že incidenční přezkum opatření obecné povahy není možný, neboť opatření obecné povahy nemělo dostatečně úzkou vazbu k napadenému rozhodnutí. Kritéria pro povolení výjimky nejsou stanovena v opatření obecné povahy, ale v zákoně o silničním provozu. Důvody neudělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci spočívaly v jejím stavu, kdy povolením výjimky by mohlo dojít k jejímu poškození či zničení, a v bezpečnostním hledisku a rizikovosti napojení komunikace. Podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí byla stanoviska policie a vlastníka, nikoli opatření obecné povahy. Dále osoby zúčastněné na řízení uvedly, že na straně žalobkyně nebyla dána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť žalobkyně tímto nebyla zkrácena na svých právech. Žalobkyně měla pouze uměle konstruovat přímou souvislost mezi opatřením obecné povahy a stanovením dobývacího prostoru. Nebylo zřejmé, proč by jediným možným přístupem k dobývacímu prostoru měla být dotčená komunikace a proč by pro tento účel nemohla být zřízena nová pozemní komunikace. Vyloučení provozu vozidel nad 3,5 t po dotčené komunikaci dle osob zúčastněných na řízení nepředstavuje překážku pro stanovení dobývacího prostoru, OBU usnesením č. j. SBS 22783/2017/OBÚ-06/33 žalobkyni vyzval k doplnění řešení dopravního napojení. Řízení o stanovení dobývacího prostoru navíc bylo přerušeno i z jiných důvodů, než je neexistující návrh jeho dopravního napojení. Řízení o stanovení dobývacího prostoru bude muset být zastaveno bez ohledu na výsledek soudního řízení v projednávané věci. K vytýkaným procesním pochybením osoby zúčastněné na řízení uvedly, že návrh opatření obecné povahy byl řádně zveřejněn, ale i kdyby procesní pochybení byla dána, měl by je soud hodnotit méně přísně, neboť nemohla mít vliv na obsah opatření obecné povahy – kratší vyvěšení návrhu opatření obecné povahy

nemohlo mít vliv na jeho obsah. Osoby zúčastněné na řízení rovněž uvedly, že opatření obecné povahy bylo řádně odůvodněno a z jeho odůvodnění bylo zřejmé, že regulace nebyla samoúčelná či šikanózní. Osoby zúčastněné na řízení dále odůvodnily, proč nebyly žalobkyní odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 3/2008-136 a č. j. 7 As 39/2016-47 příléhavé na projednávanou věc. Zrušení opatření obecné povahy by dle osob zúčastněných na řízení bylo v rozporu se zásadou zdrženlivosti a sebeomezení soudní moci (zde osoby zúčastněné na řízení odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 288/2016-146, body 27 a 28). K námitce porušení zásady proporcionality osoby zúčastněné na řízení uvedly, že bylo nutné zohlednit pasivitu žalobkyně, který v procesu vydání opatření obecné povahy neuplatnila proti jeho návrhu žádné námitky a připomínky, proto se nemohla v soudním řízení úspěšně domáhat posouzení proporcionality soudem.

25. K žalobním námitkám proti napadenému rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení uvedly, že povolení výjimky z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci by zasáhlo do jejich práv a zájmů a do územního systému ekologické stability. V žádosti o povolení výjimky nebyl specifikován nárůst nákladní dopravy v souvislosti s těžbou a nebyla stanovena maximální hmotnost vozidel. Žalobkynina žádost měla být podmíněna souhlasným stanoviskem správce silnic č. II/191 a č. II/192 včetně podmínek s navržením postupu dle § 38 zákona o pozemních komunikacích, neboť bylo ve veřejném zájmu provedení přeložky pozemní komunikace nebo výstavba náhradní komunikace. Současný stav kvality a opotřebení povrchu komunikace neumožňoval povolení výjimky. Povolení výjimky nebylo možné ani z důvodu nedostatečného posouzení dopravně technického stavu veřejně prospěšných staveb, na něž se dotčená komunikace napojuje. Osoby zúčastněné na řízení dále odkázaly na důvody nepovolení výjimky žalobkyni, s nimiž se ztotožnily. K závaznému stanovisku č. j. 55755/ENV/15 osoby zúčastněné na řízení uvedly, že proces povolení výjimky z místní úpravy provozu nebyl tzv. navazujícím řízením EIA, pročez bylo lze odklonit se v řízení o povolení výjimky z místní úpravy provozu od závazného stanoviska č. j. 55755/ENV/15 (osoby zúčastněné na řízení v této souvislosti odkázaly na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113). K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného a prvoinstančního rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2021, č. j. 55 A 96/2019-23, uvedly, že nebyla důvodná. K žalobní námitce stran požadavku žalovaného na specifikaci konkrétních vozidel a přesné určení doby trvání výjimky z místní úpravy provozu osoby zúčastněné na řízení uvedly, že závěr žalobkyně byl v rozporu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 57 A 66/2010-31, publ. pod č. 2584/2012 Sb. NSS.
26. Osoby zúčastněné na řízení navrhly žalobu i návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnout.

VI.

Replika žalobkyně

27. Ve vztahu k vyjádření odpůrce žalobkyně uvedla, že personální změna u odpůrce nemohla sloužit jako výmluva pro neposkytnutí podkladů ke škodě žalobkyně. Odkaz odpůrce na § 38 odst. 2 zákona o obcích nepovažovala žalobkyně za relevantní, neboť přijetí opatření obecné povahy nelze založit na jediném, obecně formulovaném ustanovení zákona o obcích, a přitom ignorovat ostatní právní předpisy. Osoby

zúčastněné na řízení navíc negativní stav dotčené komunikace téměř šest let ignorovaly. Odpůrce měl v případě, že měl za to, že určité skutečnosti jsou nezbytné pro posouzení žalobkyniny žádosti, tuto vyzvat k jejich doplnění. Dále žalobkyně poukázala na to, že odpůrce nečinil rozdíl mezi vyvěšením návrhu opatření obecné povahy a jeho zveřejněním. Odpůrce měl dle žalobkyně potvrdit, že opatření obecné povahy bylo stanoveno pouze na základě požadavku osob zúčastněných na řízení bez provedení odborného posouzení situace v lokalitě. Dle odpůrce osoby zúčastněné na řízení účelově rezignovaly na povinnost starat se o dotčenou komunikaci a svou pasivitu využily ke zkrácení žalobkyniných práv. Odpůrce nijak nevysvětlil aktuální potřebu omezení veškeré nákladní dopravy na dotčené komunikaci.

28. Ve vztahu k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že žalovaný shodně jako odpůrce nezohlednil, že žalobkyně nebude moci komunikaci využívat za účelem těžby do té doby, než dojde k povolení hornické činnosti. Nepodání námitek proti návrhu opatření obecné povahy v řízení o jeho přijetí nebylo pro řízení o výjimce z místní úpravy provozu irrelevantní. Žalovaný i odpůrce v řízení o povolení výjimky nepřipustně rozšířily požadavky na vyhovění žádosti o výjimku o aplikaci § 38 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a § 43 odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu ve spojení s vyhláškou č. 294.
29. K vyjádření osob zúčastněných na řízení žalobkyně uvedla, že opatření obecné povahy je bezprostředním podkladem pro prvoinstanční a napadené rozhodnutí, jeho existence je důvodem pro podání žádosti o povolení výjimky a důvodem pro existenci rozhodnutí o ní. Paralela s řízením o odstranění stavby tvrzená osobami zúčastněnými na řízení byla nepřiléhavá. Argumentace osob zúčastněných na řízení měla popírat existenci a závěry procesu EIA. Nelze připustit, aby byly v různých správních řízeních vydávány protichůdné správní akty. Dále žalobkyně uvedla, že nedostatečné zveřejnění opatření obecné povahy bylo vícekrát vyhodnoceno jako dostatečný důvod či jeden z důvodů pro zrušení opatření obecné povahy (v této souvislosti žalobkyně poukázala na několik rozhodnutí Městského soudu v Praze). Žalobkyni bylo vzhledem ke zveřejnění návrhu opatření obecné povahy pouhý jediný den upřeno právo soudně se bránit proti případnému negativnímu rozhodnutí o jejích námitkách ve smyslu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24. Žalobkyni nelze vyčítat pasivitu v procesu přijetí opatření obecné povahy, když se s jeho návrhem nemohla řádně seznámit. Žalobkyně odůvodnila, proč jí v žalobě citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu byla přílehavá. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. ve Sb. NSS pod č. 2215/2011, se jednak týkal jiného věcného a územního rozsahu, žádní další aktivní účastníci se v posuzované věci nevyskytovali a jeho první a druhá právní věta důvodnost návrhu žalobkyně nevyvracejí. Osobami zúčastněnými na řízení citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 57 A 66/2010-31, publ. pod č. 2584/2012 Sb. NSS, dle žalobkyně podporoval její argumentaci a svědčil ve prospěch zrušení napadeného rozhodnutí.

VII.

Posouzení věci soudem

30. Nejprve se soud na základě návrhu žalobkyně zabýval posouzením zákonnosti opatření obecné povahy. Pokud by totiž opatření obecné povahy bylo nezákonné, bylo by

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nadbytečné zevrubně zkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. Existence opatření obecné povahy totiž byla klíčovým důvodem, proč žalobkyně podala žádost o povolení výjimky z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci, o níž bylo rozhodnuto prvoinstančním, resp. napadeným rozhodnutím, a opatření obecné povahy bylo jedním z podkladů pro vydání těchto rozhodnutí. Případná nezákonnost opatření obecné povahy by tak nutně musela vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

31. Soud vyšel při posouzení důvodnosti návrhu žalobkyně z následující právní úpravy.
32. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. platí, že ten, kdo je oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy společně s takovou žalobou, pokud byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Přitom podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
33. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodoval v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. Soud byl tedy povinen opatření obecné povahy zrušit, pokud by dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.
34. Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.) Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (srov. § 101b odst. 3 s. ř. s.).
35. Opatření obecné povahy stanovilo místní úpravu provozu na pozemní komunikaci na pozemcích parc. č. X a Xa v k. ú. Petrovice nad Úhlavou, na pozemcích parc. č. Xb a Xc v k. ú. Starý Láz a na pozemku parc. č. Xd v k. ú. Bystřice nad Úhlavou. Skutečnost, že dotčená pozemní komunikace byla veřejně přístupnou účelovou komunikací, nebyla mezi účastníky řízení sporná. Žalobkyně svou žádostí ze dne 18. 5. 2021, o níž bylo rozhodnuto prvoinstančním, resp. napadeným rozhodnutím žádala o udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci stanovené opatřením obecné povahy. Existence opatření obecné povahy byla esenciálním důvodem pro podání žalobkyniny žádosti. Pokud by opatření obecné povahy neexistovalo, tedy by zvoleným způsobem neregulovalo přístup na pozemní komunikaci nacházející na výše zmíněných pozemcích, žalobkyni by nic nebránilo v přístupu nákladními vozidly na dotčenou pozemní komunikaci a o povolení výjimky by tak neměla důvod žádat.
36. Podmínky pro incidenční přezkum opatření obecné povahy stanovené v § 101a odst. 1 ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. byly tedy splněny. Napadeným rozhodnutím bylo totiž autoritativně rozhodnuto o veřejných subjektivních právech žalobkyně, opatření obecné povahy bylo v řízení o napadeném rozhodnutí užito a žalobkyně tvrdila, že byla na svých právech opatřením obecné povahy zkrácena. O pasivní legitimaci odpůrce nevznikly v průběhu řízení žádné pochybnosti (§ 101a odst. 3 s. ř. s.).

37. Pokud jde tedy o přípustnost návrhu a podmínky řízení, měl zdejší soud tyto v souladu se stávající judikaturou za splněné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014- 36, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2020, č. j. 5 As 46/2019-27). Návrh na incidenční přezkum bylo třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 větě první s. ř. s. Návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán včas, neboť byl podán společně se včas podanou žalobou proti napadenému rozhodnutí. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 18. 2. 2022 a žaloba spojená s návrhem byla dodána do datové schránky soudu dne 19. 4. 2022, dvoutříměsíční lhůta pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí dle § 72 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 2 a 3 s. ř. s. tak byla zachována.
38. Soud nepřisvědčil námitkám osob zúčastněných na řízení, že žalobkyně nebyla aktivně legitimována k podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
39. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je aktivní legitimace k podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy podmíněna mj. *užitím* opatření obecné povahy ve věci, v níž je žalobce oprávněn podat žalobu či jiný návrh. V žalobkynině věci, tedy v řízení o jí podané žádosti o povolení výjimky z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci, bylo opatření obecné povahy aplikováno. Jeho užití spočívalo již v tom, že pokud by místní úprava provozu na dotčené pozemní komunikaci nebyla opatřením obecné povahy stanovena, nemusela by žalobkyně žádat o výjimku z ní. Existence opatření obecné povahy tak byla klíčovým důvodem, proč žalobkyně o předmětnou výjimku žádala. Aktivní procesní legitimace žalobkyně konečně nebyla založena zkrácením na jejích právech, nýbrž tvrzením, že byla na svých právech zkrácena (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Pro aktivní legitimaci žalobkyně k podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyla nijak zvlášť významná existence řízení o stanovení dobývacího prostoru. Plně dostačující bylo, že žalobkyně podala žádost o udělení výjimky z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci stanovené opatřením obecné povahy a byla vlastníkem pozemků přiléhajících k této komunikaci (skutečnost, že pozemky žalobkyně tvořící dobývací prostor jsou napojeny na dotčenou pozemní komunikaci, nebyla mezi účastníky sporná). Za těchto podmínek totiž žalobkyni svědčilo veřejné subjektivní právo užívání předmětné veřejně přístupné účelové komunikace, neboť žalobkyně jejím prostřednictvím mohla přistupovat ke svým pozemkům a využívat je určitým způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS). Pokud tedy opatření obecné povahy regulovalo způsob přístupu žalobkyně k jejím pozemkům tak, že žalobkyně k nim nemohla přistupovat po předmětné pozemní komunikaci s využitím nákladních vozidel, významně se tato regulace dotýkala žalobkynina vlastnického práva, konkrétně jejího práva předmětné pozemky užívat jí zamýšleným způsobem.
40. I pokud by řízení o stanovení dobývacího prostoru mělo být pro posouzení aktivní legitimace žalobkyně významné, byla by i právě s ohledem na toto řízení její aktivní legitimace k podání incidenčního návrhu dána. Žalobkyně totiž tvrdila, že s ohledem na soudní rozhodnutí vydaná ve věci stanovení dobývacího prostoru (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 1. 2020, č. j. 59 A 12/2019-134, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 4 As 116/2020-99), je nutné v řízení o stanovení dobývacího prostoru řešit otázku jeho dopravního napojení, neboť se svou

povahou jedná o územní řízení. Dotčená pozemní komunikace byla dle tvrzení žalobkyně možnou příjezdovou cestou k budoucímu dobývacímu prostoru, která byla analyzována v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dobývací prostor prozatím není stanoven mj. právě z důvodu, že prozatím nebylo vyřešeno jeho dopravní napojení). Pokud tedy žalobkyně tvrdila, že jí nebyl stanoven dobývací prostor nacházející se i na jejích pozemcích z důvodu zatímního nevyřešení jeho dopravního napojení, a zároveň že dotčená pozemní komunikace je jedinou přístupovou pozemní komunikací připadající v úvahu pro přístup k dobývacímu prostoru, zakládalo i toto tvrzení žalobkyninu aktivní legitimaci k podání incidenčního návrhu. Zda se objektivně jednalo či nejednalo o jedinou možnou přístupovou komunikaci k pozemkům žalobkyně, nebylo pro posouzení aktivní procesní legitimace žalobkyně právně významné.

41. Odmítnutí aktivní procesní legitimaci žalobkyně z důvodu prozatím nestanoveného dobývacího prostoru by žalobkyni uvrhlo do neřešitelné situace. Žalobkyni by totiž na jednu stranu nebylo lze vydat rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, neboť nebylo vyřešeno jeho dopravní napojení. Na druhou stranu by žalobkyni nebyla udělena výjimka z místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci, protože nemá stanoven dobývací prostor, k němuž by potřebovala zajistit přístup, což by bylo lze považovat za vážný zájem na povolení výjimky ve smyslu § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu, pokud by dotčená pozemní komunikace byla jedinou v úvahu připadající přístupovou cestou k dobývacímu prostoru.
42. Dále je třeba uvést, že ač žalobkyně neměla právní nárok na povolení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci (srov. § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu), stále měla na povolení předmětné výjimky subjektivní právo. Mezi těmito pojmy je totiž nutno důsledně rozlišovat. *„Zatímco se totiž subjektivní právo rovná určitému výslovnému dovolení zákonodárce, které je obsaženo v právu objektivním a je adresováno fyzické nebo právnické osobě; právní nárok představuje takové výslovné dovolení, kterého se za splnění podmínek uvedených v objektivním právu může subjekt práva skutečně domoci. Subjektivní právo tak představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu. V objektivním veřejném právu přitom může být jak subjektivní právo, tak právní nárok vyjádřen textově dvěma způsoby, v závislosti na tom, kdo je klíčovým subjektem, jehož chování je normou upraveno. Subjektivní veřejné právo tak může být vyjádřeno buď jako výslovné dovolení adresované subjektu práva požádat orgán veřejné moci o změnu práv a povinností, či o deklarování jejich stavu, nebo jako příkaz tomuto orgánu zabývat se takovou žádostí. Veřejnoprávní nárok pak může být vyjádřen buď jako výslovné povolení žádosti spojené s jistotou vyhovění této žádosti při splnění zákonem stanovených podmínek, nebo jako příkaz orgánu veřejné moci vyhovět žádosti, která tyto podmínky splní. Přitom to, zda je v právním předpise uveden jako adresát orgán veřejné moci, nebo fyzická nebo právnická osoba, není pro obsah normy podstatné, neboť příkaz určený jednomu je zásadně možno formulovat i jako povolení určené druhému při zachování identity právní normy takto vyjádřené.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78). Podle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu žalobkyni mohla být povolena výjimka, pokud by prokázala vážný zájem na jejím povolení a nedošlo-li by k ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu. Objektivní právo v podobě § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu tak žalobkyni založilo možnost žádat o povolení výjimky z místní úpravy provozu na dotčené komunikaci v podobě opatření obecné povahy, čímž

žalobkyni založilo veřejné subjektivní právo. Rozhodnutím o žalobkynině žádosti došlo k negativnímu projevu v její právní sféře, přičemž důvodem a podmínkou přípustnosti podání žádosti byla právě existence opatření obecné povahy. Stran aktivní legitimace žalobkyně k podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy lze vyjít z analogické aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33, publ. pod č. 3005/2014 Sb. NSS, kde tento uvedl: *„Je tedy zřejmé, že stěžovatelce byla ve správním řízení uložena povinnost (sankce) za aplikace napadeného opatření obecné povahy. V takovém případě § 101a odst. 1 s. ř. s. předvídá možnost současného podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu vydanému na základě opatření obecné povahy. Za takových okolností je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nutné dovodit nejen procesní legitimaci, která je založená toliko na tvrzení, že opatřením obecné povahy došlo ke zkrácení práv stěžovatelky, ale i legitimaci věcnou, neboť konkrétní dotčení na subjektivních hmotných právech stěžovatelky v důsledku tvrzené nezákonnosti opatření obecné povahy (stěžovatelka především namítá úplnou absenci zákonem předepsaného řízení o vydání opatření obecné povahy) zde nepochybně vyloučit nelze.“* Ač žalobkyni nebyla napadeným rozhodnutím uložena sankce, byla jím dotčena na svých veřejných subjektivních právech v důsledku užití opatření obecné povahy, když jí napadeným rozhodnutím nebyla na základě opatření obecné povahy povolena výjimka z přístupu k jejím pozemkům nákladními vozidly.

43. Soud tedy nepřisvědčil argumentaci osob zúčastněných na řízení, že opatření obecné povahy nemělo dostatečně úzkou vazbu k napadenému rozhodnutí. Jak bylo výše vyloženo, bez opatření obecné povahy by žalobkyně nepodávala žádost (užívání komunikace by nebylo omezeno). Žalovaný i odpůrce při rozhodování o žádosti žalobkyně zjevně z existence opatření obecné povahy vycházeli a ve svých rozhodnutích explicitně opatření obecné povahy aplikovali (srov. zejm. str. 6 napadeného rozhodnutí, výrok a str. 3 prvoinstančního rozhodnutí). I když kritéria pro povolení výjimky nejsou stanovena v opatření obecné povahy, ale v zákoně o silničním provozu, neznamená to, že by opatření obecné povahy nebylo v řízení o žádosti žalobkyně správními orgány aplikováno. Kdyby opatření obecné povahy užito nebylo, muselo by být řízení o žádosti žalobkyně zastaveno, protože žádost o výjimku z pravidla, které nebylo užito, by musela být kvalifikována jako nepřípustná, resp. bezpředmětná. Pro závěr o tom, že opatření obecné povahy bylo v rozhodnutích o žádosti žalobkyně aplikováno, není právně významné, z jakých důvodů a na základě jakých jiných podkladů správní orgány žádost žalobkyně zamítly (nebezpečí poškození komunikace, stanoviska dotčených orgánů apod.).
44. Co se týká posouzení jednotlivých návrhových bodů, shledal soud návrh důvodným. Odpůrce totiž nepostupoval v řízení o vydání opatření obecné povahy v souladu se zákonem a zatížil proces vydání opatření obecné povahy vadou mající důsledky v rovině zákonnosti opatření obecné povahy.
45. Soud úvodem posouzení návrhových bodů předesílá, že mu byl odpůrcem předložen spis týkající se opatření obecné povahy v jeho zrekonstruované podobě. Dle sdělení odpůrce se totiž nepodařilo dohledat kompletní spisový materiál reflektující průběh vydání opatření obecné povahy.
46. Žalobkyně úvodem návrhových bodů správně poukázala na tzv. pětikrokový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Soud k tomu uvádí, že je v souladu s § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody a návrhu s výhradou, že posouzení otázky pravomoci odpůrce k vydání opatření obecné povahy a nepřekročení jeho působnosti posuzuje soud i bez námítky navrhovatele z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 28).

47. Soud shledal, že odpůrce měl pravomoc vydat opatření obecné povahy a rovněž nepřekročil meze své působnosti [srov. § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu a 77 odst. 1 písm. c) a odst. 5 téhož zákona].
48. K třetímu kroku algoritmu soudního přezkumu se vztahoval návrhový bod B.1 žalobkyně, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, protože odpůrce návrh opatření obecné povahy náležitě nezveřejnil. Tento návrhový bod shledal soud důvodným.
49. Žalobkyně v bodě 46 návrhu tvrdila, že návrh opatření obecné povahy byl vyvěšen na úřední desce odpůrce dne 30. 9. 2016 a byl z ní sňat dne 18. 10. 2016. Toto tvrzení potvrdil odpůrce v bodech 45 a 48 svého vyjádření k návrhu na čl. 190 soudního spisu. Tento údaj je explicitně potvrzen i v odůvodnění opatření obecné povahy. Shodné tvrzení účastníků ani nebylo v rozporu s předloženým zrekonstruovaným správním spisem, protože z tohoto spisu nevyplýval žádný údaj o tom, zda a kdy bylo oznámení o zahájení řízení o návrhu stanovení místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci ze dne 30. 9. 2016, č. j. OD/9018/16/Ba, vyvěšeno na úřední desce odpůrce a z ní sňato. Jelikož mezi účastníky o popsáném časovém průběhu vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce odpůrce a jeho sejmutí z ní panovala shoda (30. 9. 2016 vyvěšeno, 18. 10. 2016 sňato), soud z tohoto údaje vycházel. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že odpůrce v bodě 45 vyjádření k návrhu výslovně uvedl, že *ve lhůtě 30 dnů od jeho vyvěšení tedy i zveřejnění bylo možné podávat námítky*. Je tedy zřejmé, že vyvěšení na úřední desce a zveřejnění považoval odpůrce za totéž.
50. § 40 odst. 1 písm. a) a c) správního řádu stanoví, pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, přičemž případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.
51. Podle § 172 odst. 1 správního řádu platí, že návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.
52. Podle § 25 odst. 2 správního řádu se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

53. Podle § 172 odst. 5 správního řádu mohou 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, podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námitek vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.
54. Z právní věty, již byl opatřen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, publ. pod č. 3474/2016 Sb. NSS, vyplývá, že *návrh opatření obecné povahy musí být podle § 172 odst. 1 správního řádu zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů; dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu se proto rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce (tedy způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona). Teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy.*
55. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že vyvěšení a zveřejnění návrhu opatření obecné povahy není totéž. Vyvěšení je úkonem předcházejícím zveřejnění, když ke zveřejnění návrhu dochází patnáctým dnem po jeho vyvěšení. Mezi těmito pojmy je nutno důsledně rozlišovat vzhledem k určení počátku a běhu lhůty pro uplatňování námitek proti návrhu opatření obecné povahy a pro dodržení principu publicity návrhu tak, aby návrhem dotčená veřejnost měla možnost se s ním náležitě seznámit.
56. Soud, jak je výše vyloženo, v posuzované věci zjistil, že k vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce odpůrce došlo dne 30. 9. 2016. Slovy právní věty výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44, publ. pod č. 3474/2016 Sb. NSS, *se dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu) podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce a teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy.*
57. Pokud jde o běh uvedené patnáctidenní lhůty, vyšel soud při jejím posouzení z bodu 87 recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85: *„Předchozí judikaturu je tedy třeba interpretovat ve světle nyní vysloveného právního názoru rozšířeného senátu, tedy vždy tak, že doba, po kterou má být příslušný akt vyvěšen na úřední desce nebo jinak zveřejněn, skončí, pokud by měla jejím posledním dnem být sobota, neděle či svátek, až nejbližším následujícím pracovním dnem [viz např. závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ve vztahu k vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce; podobně např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74, č. 449/2005 Sb. NSS, ve vztahu k doručování rozhodnutí o umístění stavby vyvěšením na úřední desce podle §*

42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jakož ke stejné otázce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 40/2006 - 74; taktéž viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015 - 44, č. 3474/2016 Sb. NSS ve vztahu k počítání lhůty k podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy odvislé od zveřejnění návrhu na úřední desce]. Od takto počítané doby se odvíjejí i právní důsledky doručovaného rozhodnutí (právní moc, běh lhůt k podání opravných prostředků aj.).“ Je nutno dodat, že ač byl právě citovaný právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyřčen po zahájení řízení v projednávané věci, byl na tuto plně aplikovatelný (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publ, pod č. 1764/2008 Sb. NSS, bod 57, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 336/2020-84, bod 21).

58. Pro posuzovanou věc z výše uvedené právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu plynou následující závěry: Jelikož k vyvěšení návrhu opatření obecné povahy došlo dne 30. 9. 2016, následujícím dnem (tj. 1. 10. 2016) se podle § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu rozběhla patnáctidenní lhůta k vyvěšení, která by uplynula v sobotu 15. 10. 2016. Jelikož však šlo o sobotu, patnáctidenní lhůta k vyvěšení skončila až v pondělí dne 17. 10. 2016. Ke zveřejnění tedy došlo až dnem 17. 10. 2016. Návrh opatření obecné povahy tedy měl být zveřejněn po dobu dalších 15 dnů do 31. 10. 2016 (srov. § 172 odst. 1 in fine správního řádu). Námitky proti návrhu opatření obecné povahy tak mohly být uplatňovány ve lhůtě 30 dnů od dne jeho zveřejnění (srov. § 172 odst. 5 správního řádu), tj. až do 16. 11. 2016.
59. Ve skutečnosti však odpůrce návrh opatření obecné povahy ze své úřední desky sejmul již dne 18. 10. 2016, ač ho tam měl ponechat až do 31. 10. 2016. Fakticky tedy došlo k tomu, že ze zákonem stanovené doby 15 dnů, kdy měl být návrh zveřejněn, byl návrh zveřejněn jen po dobu jednoho dne (17. 10. 2016). Z právě uvedené rekapitulace procesního postupu odpůrce při vyvěšení a zveřejnění návrhu na vydání opatření obecné povahy vyplývá, že procesní postup odpůrce byl zatížen závažnou vadou, kdy návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn na jeho úřední desce jen po dobu jediného dne, ač měl být zveřejněn nejméně 15 dnů.
60. „Samotné porušení procesních ustanovení však ke zrušení opatření obecné povahy nestačí (shodně body 26 a 27 napadeného rozsudku). Opatření lze pro procesní pochybení během jeho vydávání zrušit pouze v případě, že toto pochybení mohlo mít za následek dotčení právní sféry (hmotného práva) navrhovatele. Navrhovatel tedy musí tvrdit zkrácení svých vlastních práv.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, č. j. 10 As 18/2022-38, bod 9). Soud tedy zkoumal, zda se popsané pochybení odpůrce při zveřejnění návrhu opatření obecné povahy mohlo dotknout právní sféry žalobkyně.
61. V posuzované věci byla odpověď na tuto otázku poměrně jednoduchá. Žalobkyně to tvrdila a vyplývalo to i z obsahu správního spisu, že opatřením obecné povahy mohlo být zasaženo do jejího vlastnického práva k pozemkům nacházejícím se v okolí pozemní komunikace, na níž byl regulován provoz opatřením obecné povahy, a na právu svobodně podnikat. Žalobkyně rovněž namítala, že popsaným vadným procesním postupem odpůrce byla zkrácena na svém právu dostatečně se seznámit s návrhem opatření obecné povahy a v důsledku toho podat proti němu připomínky či námitky. Takové námitky ostatně žalobkyně formulovala i v odst. B.2 až B.5 svého návrhu. S ohledem na dobu zveřejnění návrhu na vydání opatření obecné povahy (fakticky jeden

oproti zákonem předepsaným patnácti dnům) lze tvrdit, že žalobkyni byla fakticky odňata možnost se s ním seznámit a eventuálně proti němu brojít.

62. Soud proto nepochyboval, že vadným postupem odpůrce (řádným nezveřejněním návrhu opatření obecné povahy) byla žalobkyni odňata dostatečná možnost seznámit se s návrhem opatření obecné povahy a efektivně proti tomuto uplatnit námitky či připomínky. Pokud by návrh opatření obecné povahy byl řádně zveřejněn, žalobkyně by proti němu mohla podat námitky, tyto námitky by musely být odpůrcem vypořádány a není vyloučeno, že by jim bylo vyhověno a opatření obecné povahy by nebylo vydáno, nebo by bylo vydáno v jiném rozsahu a žalobkyně by tak nemusela být omezena v užívání předmětné pozemní komunikace. Vliv procesní vady při zveřejnění návrhu opatření obecné povahy na právní sféru žalobkyně je tudíž zcela zřejmý.
63. Soud shrnuje, že z uvedených důvodů dospěl v souladu s § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. k závěru, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto ho výrokem I tohoto rozsudku zrušil. Soud dodává, že i komentářová literatura dospěla k závěru, že pokud odpůrce svým vadným postupem fakticky znemožní dotčeným osobám vznést proti návrhu na vydání opatření obecné povahy námitky či připomínky, založí proces vydání opatření obecné povahy vadou, která může mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy (srov. ČERNÍN, K. § 101b In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. s. 883). K argumentaci osob zúčastněných na řízení soud uvádí, že vzhledem k téměř faktickému zbavení žalobkyně práva uplatnit k návrhu opatření obecné povahy námitky v důsledku zásadního procesního pochybení při jeho zveřejnění, nemůže dojít v důsledku zrušení opatření obecné povahy k porušení zásady zdrženlivosti a sebeomezení soudní moci.
64. V souladu s § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil soud opatření obecné povahy bez jednání, protože podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, spočívající v nedostatečném zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, nepochybně mohlo mít za následek nezákonnost opatření obecné povahy. Rozhodnutí věci bez jednání nebránil nesouhlas žalobkyně s rozhodnutím věci bez jednání v jejím podání ze dne 2. 5. 2022, protože vydání rozsudku bez jednání umožňuje právě § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
65. Soud opatření obecné povahy zrušil pro zásadní procesní vady v souladu s § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. zpětně ke dni 18. 5. 2021. Při určení tohoto dne soud vycházel z toho, že v rámci incidenčního přezkumu opatření obecné povahy je pro poskytnutí efektivní ochrany veřejným subjektivním právům adresáta rozhodnutí ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, žádoucí přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy *ex tunc* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, publ. pod č. 3610/2017 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020 – 173, bod 30). Soud z odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, považuje za vhodné citovat: „Z uvedené premisy však z povahy věci nelze vycházet v případě „incidenčního“ přezkumu opatření obecné povahy. Nazírá-li totiž rozšířený senát na návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný spolu s žalobou proti správnímu rozhodnutí (resp. proti nečinnosti či nezákonnému zásahu), ve kterém bylo opatření obecné povahy užito, jako na prostředek k zajištění řádného přezkumu individuálního správního aktu, nebo jinými slovy prostředek, kterým je možno docílit zrušení individuálního správního aktu z důvodu zrušení tohoto

opatření obecné povahy, a to dokonce i po uplynutí lhůty tří let stanovené v první větě § 101b odst. 1 s. ř. s., nemůže být udržitelný výklad, dle něhož je vyloučena možnost zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ke dni, který předchází právní moci zrušujícího rozsudku. Jak totiž bylo předznamenáno již výše, zrušení opatření obecné povahy ex nunc nemůže v navazujícím řízení o žalobě představovat důvod pro zrušení individuálního správního aktu, jenž byl vydán na základě tohoto opatření obecné povahy. Proto pouze připuštěním možnosti „zpětného“ zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dle názoru rozhodujícího senátu naplněna teleologická metoda interpretace, o které mluvil i rozšířený senát, když vyslovil, že „účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem“ (viz bod [23] usnesení č. 5 As 194/2014-36).“

66. Pouze zpětným zrušením nezákonného opatření obecné povahy je možno poskytnout žalobkyni účinnou ochranu jejích veřejných subjektivních práv. Jelikož nezákonné opatření obecné povahy bylo užito ve věci žádosti žalobkyně, která skončila vydáním napadeného rozhodnutí, bylo nutno opatření obecné povahy zrušit zpětně tak, aby nebylo aplikováno v řízení o žádosti žalobkyně. Jelikož řízení o žádosti žalobkyně bylo zahájeno dne 18. 5. 2021, soud opatření obecné povahy zrušil k tomuto datu, tedy ke dni, kdy žalobkyně požádala o stanovení výjimky z místní úpravy provozu stanovené na dotčené komunikaci nezákonným opatřením obecné povahy.
67. Nebylo lze přisvědčit tvrzení osob zúčastněných na řízení, že by soud při incidenčním přezkumu opatření obecné povahy měl méně přísně hodnotit případná procesní pochybení a že případné procesní pochybení odpůrce nemohlo mít vliv na obsah opatření obecné povahy. Jak soud uvedl výše, žalobkyni (ostatně i ostatním dotčeným osobám ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu) byla postupem odpůrce stran doby zveřejnění opatření obecné povahy takřka zcela odňata možnost uplatnit proti návrhu opatření obecné povahy připomínky či námitky. Postupem odpůrce tak mohl být zcela nepochybně ovlivněn obsah opatření obecné povahy, neboť v případě jeho řádného zveřejnění by proti návrhu opatření obecné povahy mohly být podány připomínky či námitky, s nimiž by se odpůrce musel vypořádat, resp. o nich rozhodnout (srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Nelze též vyloučit, že by odpůrce námitkám vyhověl a opatření obecné povahy by nevydal, nebo by ho vydal v jiném znění.
68. Pokud pak osoby zúčastněné na řízení poukazovaly na to, že žalobkyně k návrhu opatření obecné povahy nepodala námitky ani připomínky, uvádí k tomuto soud, že nelze uzavřít, že to bylo způsobeno pasivitou žalobkyně a nikoli nezákonným postupem odpůrce, který nezveřejnil návrh opatření obecné povahy po zákonem stanovenou dobu a svým postupem takřka znemožnil žalobkyni uplatnit proti návrhu opatření obecné povahy námitky či připomínky, když návrh byl odpůrcem zveřejněn pouze po dobu jediného dne. Soud tedy znovu konstatuje, že v důsledku nedostatků zveřejnění návrhu opatření obecné povahy žalobkyně nebyla ve smyslu § 172 odst. 4, 5 správního řádu vyzvána oznámením o zahájení řízení o návrhu stanovení místní úpravy provozu na dotčené pozemní komunikaci ze dne 30. 9. 2016, č. j. OD/9018/16/Ba, k podání námitek či připomínek a byla tak zkrácena na svých subjektivních procesních právech, neboť jí nebylo umožněno uplatnit u odpůrce připomínky nebo námitky. Tím, že to žalobkyni nebylo umožněno, nemohly být při vydání opatření obecné povahy zváženy ty aspekty, které by mohly znamenat dotčení její právní sféry. Opatření obecné povahy nebylo

vydáno zákonem stanoveným způsobem a tato vada mohla mít vliv na zákonnost jeho vydání, neboť mohla mít za následek nepřipustné dotčení hmotných práv žalobkyně.

69. Soud tedy shledal, že napadené opatření obecné povahy neobstálo při třetím kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy (vydání zákonem stanoveným postupem), což vedlo soud k jeho zrušení. Proto se soud již nezabýval otázkou, zda opatření obecné povahy dostalo čtvrtému a pátému kritériu přezkumu jeho zákonnosti (věcná správnost a přiměřenost), a s ní související argumentací účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení.
70. Soud se dále věnoval posouzení důvodnosti žaloby spojené s návrhem žalobkyně. Jelikož opatření obecné povahy posoudil soud jako nezákonné, zabýval se vlivem tohoto závěru na posouzení namítané nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Soud výše vyložil, že opatření obecné povahy bylo při vydání napadeného i prvoinstančního rozhodnutí užito. Z tohoto důvodu musel závěr o nezákonnosti opatření obecné povahy vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Jedním z důvodů vydání napadeného rozhodnutí totiž byla právě existence opatření obecné povahy. Jinak řečeno, pokud by v době vydání těchto rozhodnutí opatření obecné povahy neexistovalo, nic by žalobkyni nebránilo v přístupu na dotčenou pozemní komunikaci nákladními vozidly. S ohledem na to, že v řízení o žádosti žalobkyně o povolení výjimky z místní úpravy provozu v podobě opatření obecné povahy, byla existence nezákonného opatření obecné povahy jedním z důvodů zamítnutí žádosti, muselo zrušení opatření obecné povahy nutně vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Nezákonnost napadeného rozhodnutí shledal soud v tom, že správní orgány aplikovaly při posouzení žádosti žalobkyně nezákonné opatření obecné povahy. Dalšími žalobními námitkami vztahujícími se k jiným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí se soud pro nadbytečnost nezabýval.
71. Soud tedy výrokem II tohoto rozsudku zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
72. Při posouzení důvodnosti návrhu a žaloby vycházel zdejší soud z obsahu předložených správních spisů, přičemž správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl žádný důkaz navržený v žalobě žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení v jejich vyjádření k žalobě, neboť jejich provedení nebylo nezbytné pro posouzení důvodnosti žaloby spojené s návrhem na zrušení opatření obecné povahy (důkazní prostředky se netýkaly zveřejnění návrhu opatření obecné povahy).

VIII.

Náklady řízení

73. Výrokem III, IV a V tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení.
74. Výrokem III soud procesně úspěšně žalobkyni přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšnému odpůrci. Celkové žalobkyní vynaložené náklady řízení o žalobě spojené s návrhem na zrušení opatření obecné povahy v části, v níž se jednalo o návrh na zrušení opatření obecné povahy, ve výši 16 798 Kč sestávaly z částky 9 300 Kč jako odměny zástupce žalobkyně za tři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu,

sepsání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a repliky dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, dále z poloviny ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč ve smyslu § 13 odst. 4 advokátní tarifu (tj. 450 Kč - hotové výdaje zástupce žalobkyně vynaložil vždy jednou, ač se jeho úkon právní služby týkal buď návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo žaloby proti napadenému rozhodnutí), to vše zvýšené o částku 2 048 Kč odpovídající 21% DPH ze součtu přechozích částek (9 750 Kč), neboť společnost, jejímž je zástupce žalobkyně společníkem a jejímž prostřednictvím vykonává advokacii, je plátcem DPH (srov. § 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše odměny zástupce žalobkyně tak činila 11 798 Kč. Dále soud žalobkyni jako náhradu nákladů řízení přiznal zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč [srov. položka 18 bodu 2 písm. b) Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrci určeno platební místo dle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta ke splnění povinnosti byla odpůrci stanovena dle § 160 odst. 1 o. s. ř. s přihlédnutím k možnostem odpůrce provést platbu.

75. Výrokem IV soud procesně úspěšně žalobkyni přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšnému žalovanému. Celkové žalobkyní vynaložené náklady řízení o žalobě spojené s návrhem na zrušení opatření obecné povahy v části, v níž se jednalo o žalobu proti napadenému rozhodnutí, ve výši 14 798 Kč sestávaly z částky 9 300 Kč jako odměny zástupce žalobkyně za tři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, sepsání žaloby a repliky dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, z poloviny ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč ve smyslu § 13 odst. 4 advokátní tarifu, to vše zvýšené o částku 2 048 Kč odpovídající 21% DPH ze součtu přechozích částek (9 750 Kč), neboť společnost, jejímž je zástupce žalobkyně společníkem a jejímž prostřednictvím vykonává advokacii, je plátcem DPH (srov. § 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše odměny zástupce žalobkyně tak činila 11 798 Kč. Dále soud žalobkyni jako náhradu nákladů řízení přiznal zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč [srov. položka 18 bodu 2 písm. a) Sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo dle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena dle § 160 odst. 1 o. s. ř. s přihlédnutím k možnostem žalovaného provést platbu.
76. Výrokem V soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že žádné z osob zúčastněných na řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť žádné z nich neuložil povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by některé z osob zúčastněných na řízení vznikly náklady. Zároveň žádná z osob zúčastněných na řízení nenavrhla soudu, aby jí byla přiznána náhrada nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 16. června 2022

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.