



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Trnkové a soudců Mgr. Heleny Nutilové a JUDr. Michala Hájka, Ph.D., ve věci

navrhovatele:

Solná brána s. r. o., IČO: 25179420
sídlem Česká 141/66, 370 01 České Budějovice
zastoupený advokátem Mgr. Adamem Smrčkou
sídlem V. Talicha 1807/14, 370 05 České Budějovice

proti

odpůrci:

Magistrát města České Budějovice
sídlem nám. Přemysla Otakara II. 1/1, 370 01 České Budějovice

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – veřejné vyhlášky Magistrátu města České Budějovice, od. dopravy a silničního provozu ze dne 22.6.2022, č. j. ODSH/6717/2022-16, o stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích v Českých Budějovicích dle projektové dokumentace – SMÚ v ulicích historického jádra ČB – U Černé věže, Biskupská, nám. Přemysla Otakara II.,

takto:

- I.** Opatření obecné povahy – veřejná vyhláška Magistrátu města České Budějovice, odboru dopravy a silničního provozu ze dne 22.6.2022, č. j. ODSH/6717/2022-16, o stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích v Českých Budějovicích dle projektové dokumentace – SMÚ v ulicích historického jádra ČB – U Černé věže, Biskupská, nám. Přemysla Otakara II., zpracované generálním projektantem: Zenkl CB, spol. s r. o., Jírovcova 2, 370 01 České Budějovice, jež tvoří nedílnou součást tohoto opatření obecné povahy, **se ruší ke dni 28. 2. 2023.**
- II.** Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 13 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Veřejnou vyhláškou odpůrce ze dne 22.6.2022, č. j. ODSH/6717/2022-16 byla formou opatření obecné povahy stanovena místní trvalá úprava provozu na místních komunikacích v Českých Budějovicích dle projektové dokumentace – SMÚ v ulicích historického jádra ČB – U Černé věže, Biskupská, nám. Přemysla Otakara II., zpracované generálním projektantem: Zenkl CB, spol. s r. o., České Budějovice (č. zakázky 21139), jež tvoří nedílnou součást tohoto opatření obecné povahy. Návrh místní úpravy provozu byl projednán s Policií ČR, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, Územní odbor České Budějovice, dopravní inspektorát, který k návrhu místní úpravy vydal písemné vyjádření pod č. j. KRPC-58817-1/ČJ-2022-020106 ze dne 26. 4. 2022 (resp. KRPC-87774-1/ČJ-2022-020106 ze dne 20.6.2022). Dále bylo předloženo vyjádření vlastníka, resp. správce dotčené pozemní komunikace ze dne 26.4.2022. Důvodem stanovení místní úpravy provozu bylo snížení dopravního zatížení a zklidnění dopravy v historickém centru města České Budějovice. Podmínky provedení a osazení byly stanoveny pod bodem 1. – 3. veřejné vyhlášky.
2. Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy u Krajského soudu v Českých Budějovicích dne 22. 9. 2022.
3. Navrhovatel uvedl, že pokud jde o pravomoc odpůrce vydat opatření obecné povahy, tu nikterak nezpochybňuje a nečiní tak návrhovým bodem. Stejně tak pokud jde o zákonem vymezenou působnost odpůrce vydat dotčené opatření obecné povahy.
4. Zásadní pochybnost má navrhovatel o tom, zda bylo odpůrcem postupováno v souladu se zákonem stanoveným postupem, neboť ve výroku opatření obecné povahy stanovil místní trvalou úpravu provozu na místních komunikacích odkazem na „projektovou dokumentaci – SMÚ v ulicích his. jádra ČB – U Černé věže, Biskupská, nám. Přemysla Otakara II., zpracované generálním projektantem: Zenkl CB, spol. s r. o., IČO: 28131339, Jírovцова 2, 370 01 České Budějovice (č. zakázky 21139)“. Dále uvedl, že odpůrcem vyvěšený návrh opatření obecné povahy dle § 172 správního řádu neodpovídá vydanému opatření obecné povahy.
5. K formulaci výroku opatření obecné povahy uvedl, že má za to, že tímto způsobem nelze postupovat při výkonu státní správy a vydávání správních aktů. Postup, při kterém odpůrce vydal opatření obecné povahy, v jehož výroku zcela odkázal na projektovou dokumentaci, je dle názoru navrhovatele nezákonný. Jednak je projektová dokumentace vydána osobou soukromého práva, který nemá zákonem uděleno právo vydávat správní akty, či se na nich podílet. Dále obsahuje přiložená projektová dokumentace řadu částí, údajů a textů pasáží, z nichž zdaleka ne všechny mají být předmětem regulace. Přiložená projektová dokumentace uvádí, že v ní je obsažen toliko návrh změny režimu, a proto působí zcela nejednoznačně, jaké pasáže by z ní měly být závazné a jaké nikoliv. Navíc projektová dokumentace obsahuje zjevně chyby, respektive nejasnosti, které navrhovatel dále specifikuje.
6. V důsledku tohoto postupu nebylo opatření obecné povahy vydáno formou požadovanou v § 68 ve spojení s § 173 odst. 1 správního řádu, neboť ve veřejné vyhlášce odpůrce, pokud jde o výrok tohoto opatření obecné povahy, uvedl pouze odkaz na projektovou dokumentaci, kteroužto učinil přílohou, aniž ve výroku cokoliv konkrétně specifikoval.
7. Dále navrhovatel upozornil na skutečnost, že návrh opatření obecné povahy, který byl ve smyslu § 172 správního řádu odpůrcem vyvěšen, odkazoval na projektovou dokumentaci, u níž došlo k následné změně a takto pozměněná podoba projektové dokumentace byla připojena jako příloha a nedílná součást napadeného opatření obecné povahy.

8. S odkazem na judikaturu NSS a podle názoru žalobce lze projednávaný návrh opatření obecné povahy schválit nebo neschválit. Nelze jej měnit, neboť tím by došlo k obcházení procedury stanovené správním řádem pro vydání opatření obecné povahy. Tím je sledováno zamezení obcházení procedury stanovené správním řádem, což je neumožnit změnu návrhu opatření obecné povahy před jeho vydáním.
9. Navrhovatel upozorňuje na rozpor opatření obecné povahy se zákonem (materiální přezkum). Jde o nedostatečné vypořádání se s námitkami navrhovatele k návrhu opatření obecné povahy. Navrhovatel dále označil vadu rozhodnutí o námitkách spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti. K tomu odkázal na navazující část návrhu na zrušení opatření obecné povahy II.5, kde jednotlivé námitky jsou rekapitulovány.
10. Za zásadní označil navrhovatel rozpor opatření obecné povahy s principem proporcionality. Ta spočívá na principech vhodnosti, potřebnosti a poměřování vzájemné kolize základních práv a svobod s přijímaným řešením. Navrhovatel uvedl, že v posuzovaném případě se s hodnocením přijímaného opatření obecné povahy z hlediska principu proporcionality odpůrce nikterak nezabýval. Cíl, jehož dosažení si opatření obecné povahy vytyčilo, a to zklidnění dopravy, nelze přijatými opatřeními dosáhnout. Naopak opatření obecné povahy docílí výrazného zkomplikování obslužnosti nemovitostí, a to jak vlastníkům nemovitostí či uživatelům, tak i dalším osobám v centru města podnikajícím či žijícím.
11. Navrhovatel podal řadu námitek, o nichž odpůrce vydal rozhodnutí, které však nebyly podle jeho názoru uspokojivě vyvráceny. Namítal kupříkladu prodloužení doby průjezdu ulicemi centra do cíle, nezklidnění dopravy v centru města v důsledku kumulace dopravy, upozornil na jediný výjezd z centra města na Senovážné náměstí, což zahušťuje dopravu, a to vše za situace, kdy zklidnění tranzitní dopravy lze dosáhnout racionálními opatřeními, kupříkladu zpoplatněním vjezdu do centra, což se osvědčilo v mnoha evropských městech. Navrhovatel namítá ve vztahu k vypořádání jeho námitek nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Proto navrhl jeho zrušení. K návrhu na zrušení opatření obecné povahy přiložil jako přílohu číslo 1 porovnání dokumentací verzí uveřejněných dne 29. 4. 2022 a 22. 6. 2022 s poukazem na nepřesnosti v projektové dokumentaci uveřejněné dne 22. 6. 2022 a rozdílnosti projektové dokumentace z 22. 6. 2022 a z 29. 4. 2022.

II. Vyjádření odpůrce

12. Odpůrce uvedl, že dne 22. 6. 2022 vydal napadené opatření obecné povahy č. j. ODSH/6717/2022-16 (dále také jako „OOP“). Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství jako příslušný nadřízený správní orgán obdržel společný podnět od několika občanů města České Budějovice k zahájení přezkumného řízení ve věci opatření obecné povahy. Po řádném zhodnocení podkladů krajský úřad neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení a tento závěr sdělil občanům, kteří podali podnět, že nebude z moci úřední přezkumné řízení zahájeno.
13. Podle názoru odpůrce bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Dotčená lokalita je poměrně rozsáhlá a z toho důvodu správní orgán ve svém OOP odkázal na grafické znázornění (resp. projektovou dokumentaci) zpracované generálním projektantem: Zenkl CB, spol. s r. o., České Budějovice. Tato forma je dle názoru odpůrce vhodnější a přehlednější pro širokou veřejnost. Tento způsob je zároveň i dle názoru odpůrce zcela v souladu se správním řádem i zákonem o silničním provozu. Odpůrce upozornil, že projektant nevydával předmětné OOP.
14. Správní orgán připustil a uvedl, že nerozporuje tvrzení navrhovatele, že projektová dokumentace obsahuje několik údajů, jež nejsou „předmětem regulace“. Jedná se o údaje, grafické znázornění, jež mají široké veřejnosti poskytnout ucelený přehled o budoucím dopravním režimu v centru

města. Je zřejmé, že předmětem OOP je s odkazem na ustanovení § 77 zákona o silničním provozu pouze dopravní značení (citovaná právní kvalifikace byla uvedena ve výroku OOP), přesto však správní orgán považoval za vhodné a žádoucí „nevytrhávat“ pouze tyto údaje ze zpracované projektové dokumentace jako celku.

15. K otázce změny projektové dokumentace v oznámení návrhu postupoval správní orgán podle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu, podle které pokud by vyřízení námítky 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. Správní orgán konstatoval, že se tato věta vztahuje na podané námítky, nicméně správní orgán žádné námítce nevyhověl. Rozhodnutím je v odůvodnění opatření obecné povahy zamítl. Zamítnutí námitek taktéž řádně zdůvodnil. Správní orgán při posouzení návrhu zohlednil výhradně podané připomínky, a to podané správcem dotčené pozemní komunikace a dále připomínky fyzické osoby pana T. H. .
16. Odpůrce taktéž uvedl, že nesouhlasí s názorem navrhovatele, že se s jeho námitkami vypořádal nedostatečně či subjektivně a dále poukázal na to, že má k dispozici odborné posudky, a to ohledně vyhodnocení srovnávacích křižovatkových průzkumů, kapacitního posouzení světelného signalizačního zařízení CB 22, Senovážné náměstí, České Budějovice a kapacitního posouzení světelného signalizačního zařízení CB 21, Na Sadech – Rudolfovská, České Budějovice. Podle těchto posudků je zřejmé, že změna organizace dopravy přinesla výrazné změny v intenzitách dopravy a lze obecně konstatovat, že tranzitní dopravy ubylo. Z toho vyplývá, že se při úpravách pro celkové zklidnění nejednalo o subjektivní názor odpůrce, nýbrž o kvalifikovaný odhad, který má oporu v exaktním měření. Ohledně kapacitního posouzení světelného signalizačního zařízení na Senovážném náměstí je v posudku uvedeno, že došlo k mírnému nárůstu intenzity dopravy, rezerva kapacity na vjezd do křižovatky zmíněný nárůst dopravy bez problémů pokryje. Stejně tak u světelného signalizačního zařízení Na Sadech – Rudolfovská bylo zjištěno, že nedošlo k nárůstu intenzity pouze u pohybu vozidel po ulici Na Sadech. Tento nárůst taktéž pokryje rezerva kapacity. To je podle odpůrce zásadní a z toho důvodu odpůrce uvádí, že opatření obecné povahy je zákonné, a proto navrhuje zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
17. Odpůrce sdělil, že souhlasí s rozhodnutím této věci bez nařízeného jednání.

III. Replika navrhovatele

18. Navrhovatel uvedl, že taktéž souhlasí s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto bez nařízeného jednání. Vzal na vědomí informaci poskytnutou odpůrcem ohledně sdělení, že krajský úřad neshledal důvod pro vedení přezkumného řízení.
19. Podle navrhovatele odpůrce bagatelizuje své procesní pochybení. Především ve výroku OOP neodkázal toliko na grafické znázornění, neboť je nepochybné, že odkázal na celou projektovou dokumentaci, která není toliko grafickým znázorněním. Odpůrce ani nereagoval na konkrétní námítky specifikované navrhovatelem v podaném návrhu a dále upozornil na skutečnost, že na institut opatření obecné povahy jsou kladeny nároky jako na správní rozhodnutí, což odpůrce v konkrétním případě nedodržel. Přestože odpůrce odmítá, že by upravoval opatření obecné povahy tím, že by vyhověl námitkám, sám připustil, že změnil oproti vyvěšenému návrhu opatření obecné povahy projektovou dokumentaci na základě připomínek a tuto změněnou projektovou dokumentaci přiložil k napadenému opatření obecné povahy s odůvodněním, že analogicky využil postupu podle § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu. Podle navrhovatele je tento postup nezákonný.

20. Zdůvodnění odpůrce se příčí principu dobré správy. Navrhovatel připomenul odkazem na judikaturu NSS, že návrh opatření obecné povahy lze schválit nebo neschválit, nikoliv však měnit. To v dané věci dodrženo nebylo.
21. Pokud odpůrce odkazoval na posudky ohledně průzkumu, který probíhal po zavedení opatření obecné povahy, pak k tomu navrhovatel uvedl, že nebyly hodnoceny veškeré lokality, kupříkladu situace v délce ulice Kněžská včetně křižovatek s touto ulicí a Karla IV., v ulici Široká, apod. K dalším posudkům navrhovatel poznamenal, že jsou zřetelným důkazem toho, jak negativně přijaté opatření obecné povahy ovlivnilo obě sledované křižovatky. Zhoršená situace se nepochybně netýká jen těchto dvou sledovaných křižovatek, ale i celého širšího centra města. Podle navrhovatele došlo ke zhoršení dopravní situace v důsledku přijatého opatření obecné povahy v celém širším centru města, což navrhovatel vnímá jako porušení zásady proporcionality. Přijaté opatření obecné povahy nesplnilo svůj účel. Proto navrhovatel setrval na svém návrhu, aby opatření obecné povahy bylo zrušeno.

IV. Právní hodnocení soudu

22. Krajský soud při přezkumu napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 3 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž byl dle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán při rozhodování rozsahem a důvody návrhu.
23. Soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasili.
24. Návrh je důvodný.
25. Soud se v první řadě zabýval splněním podmínek řízení, konkrétně zda napadený správní akt lze považovat za opatření obecné povahy ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích ve spojení s vyhláškou č. 294/2015 Sb., kterou se tento zákon provádí. Napadené opatření obecné povahy změnilo místní úpravu provozu na komunikacích a stanovilo místní úpravu provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Má proto povahu opatření obecné povahy (srovnej rozsudek NSS, sp. zn. 10 As 336/2017).
26. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS) uvedl: *„Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena (...). Splnění podmínek aktivní procesní legitimity bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“.*
27. Aktivní legitimity navrhovatele k podání návrhu vyplývá z jeho tvrzení ohledně porušení hmotněprávní sféry či procedurálních pravidel při vydávání opatření obecné povahy. Aktivní procesní legitimity je založena na základně tvrzení navrhovatele o dotčení na jeho subjektivních právech opatřením obecné povahy. Navrhovatel v konkrétním případě byl legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť se na základě opatření obecné povahy prokazatelně změnila místní úprava provozu na pozemních komunikacích. Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem pozemku parc. č. 165, zastavěná plocha a nádvoří a konkrétně uvedených jednotek, které jsou v domě č. p. 141, jež stojí na pozemku parc. č. 165 v k. ú. České Budějovice 1, obec České Budějovice, část obce České Budějovice 1. Není proto pochyb o tom, že může být dotčen

na svých veřejných subjektivních právech, pokud bylo napadeným opatřením obecné povahy zasaženo do výkonu jeho vlastnického práva. Jiná by byla situace, pokud by bylo na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele (*actio popularis*).

28. Pasivně legitimovaným účastníkem řízení o zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal. Odpůrce je proto v dané věci Magistrát města České Budějovice, odbor dopravy a silničního hospodářství.
29. Návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat podle § 101b odst. 1 s. ř. s. do jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. V daném případě opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 9. 7. 2022 a návrh na jeho zrušení byl podán dne 22. 9. 2022, což je v zákonné lhůtě jednoho roku. Návrh byl proto podán včas před uplynutím jednorocní lhůty.
30. Soud přistoupil k věcnému posouzení návrhu a v prvé řadě se zabýval otázkou přezkoumatelnosti opatření obecné povahy. K tomu soud připomíná, že opatření obecné povahy se zveřejňuje spolu s jeho odůvodněním formou veřejné vyhlášky na dobu 15 dnů na úřední desce správního orgánu, který ho vydal. Ustanovení § 77 odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích neupravuje, zda jde o řízení zahajované z moci úřední či zda může být zahájeno na něčí žádost a z toho důvodu jde, jak plyne ze správního řádu, o řízení z moci úřední. K vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích může dát podnět obec jako samosprávná veřejnoprávní korporace, která vlastní předmětnou místní komunikaci, avšak ani ta nemá právní nárok na zahájení daného řízení, může mít pouze vliv na opodstatněnost, respektive sílu podaného podnětu. O tom, zda bude řízení zahájeno, rozhoduje na základě úvah příslušný správní orgán, pokud, jak stanoví § 78 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích, shledá, že dopravní značky se 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. Úvaha správního orgánu je vázána taktéž zásadami činnosti veřejné správy při uplatnění principu proporcionality, podle jehož výsledku příslušný správní orgán zvažuje, zda řízení o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích zahájí či nikoliv. Současně musí dbát na to, aby nedošlo k nadměrnému zásahu do práv a svobod jednotlivců. Umístění dopravních značek nesmí být samoučelné či šikanózní a správní orgán zároveň musí dodržet, aby smysl byl racionální a opodstatněný legitimními důvody (srovnej rozsudek NSS, sp. zn. 2 Ao 3/2008).
31. Zároveň je v ustanovení § 77 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích stanoveno, které správní orgány jsou orgány dotčenými. Správní orgán s těmito dotčenými orgány návrh opatření obecné povahy projedná. Stanovisko dotčeného orgánu není závazným stanoviskem, jeho obsah není tudíž závazný pro výrokovou část připravovaného opatření obecné povahy, nicméně pokud bude stanovisko nesouhlasné, je zapotřebí, aby v odůvodnění byly vypořádány výhrady dotčeného orgánu a vysvětleno, z jakých důvodů nejsou správním orgánem akceptovány.
32. Podle ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 správního řádu doručí veřejnou vyhláškou podle § 25 téhož zákona, 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 dávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní jiným způsobem v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.
33. Z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v souvislosti s odůvodněním opatření obecné povahy dovodil, že „*z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. K.

správního rozhodnutí“. I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (srovnej rozsudek sp. zn. 1 Ao 3/2008 ze dne 16. 12. 2008 publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).

34. V citovaném rozsudku dále Nejvyšší správní soud uvažoval i o otázce souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality. Odkázal na ustanovení § 78 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích, z něhož vyplývá, že úmysl umístění dopravních značek, jak již bylo výše uvedeno, musí mít, některým z uvedených legitimních důvodů, racionální a opodstatněný smysl. To jsou rozhodná kritéria, kterými se soud zabýval ve vztahu k odpovězení otázky, zda je opatření obecné povahy přezkoumatelné.
35. Navrhovatel ve svém návrhu poukázal na vady, případně nejasnosti vydaného opatření obecné povahy, konkrétně, že odpůrcem vyvěšený návrh opatření obecné povahy neodpovídá vydanému opatření obecné povahy. Projektová dokumentace obsahuje řadu částí, údajů a textů pasáží, z nichž zdaleka ne všechny mají být předmětem regulace. Projektová dokumentace, na kterou výrok opatření obecné povahy odkazuje a na jejím základě stanovuje místní trvalou úpravu provozu na místních komunikacích, obsahuje pouze návrh změny režimu a je proto zcela nejednoznačné, jaké pasáže by měly být závazné a jaké nikoliv. Navíc navrhovatel poukázal na zjevné chyby či nejasnosti projektové dokumentace. Dále poukázal na nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, neboť je argumentováno toliko subjektivním názorem odpůrce. Odpůrce neposuzoval vydávané opatření obecné povahy z hlediska vhodnosti, potřebnosti a poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod, což představuje princip proporcionality. Tyto námitky soud hodnotí jako důvodné.
36. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nastává v případech, kdy je výrok nejasný, nedostatečně konkrétní či vnitřně rozporný. Musí jít o takové nedostatky, které brání porozumět výroku a v podstatě pochopit zvolené řešení. Výrok je nesrozumitelný taktéž za situace, kdy je z obsahu odůvodnění zjištěna jeho vnitřní rozpornost, neboť neodpovídá jednoznačně výroku. U odůvodnění se může jednat jak o formulační nesrozumitelnost, tak i jeho obsah nemusí dávat smysl, případně pro vnitřní rozpornost nejsou srozumitelné skutečné důvody výroku.
37. Soud při přezkumu opatření obecné povahy zjistil výše uvedené nedostatky. V první řadě je výrok opatření obecné povahy nekonkrétní a nejednoznačný. Je z něho pouze zřejmé, že stanovuje místní trvalou úpravu provozu na místních komunikacích dle projektové dokumentace – SMÚ v ulicích historického jádra ČB – U Černé věže, Biskupská, nám. Přemysla Otakara II., zpracované generálním projektantem: Zenkl CB, spol. s r. o., Jírovcova 2, České Budějovice (č. zakázky 21139), která tvoří nedílnou součást tohoto opatření obecné povahy. Z takto formulovaného výroku je zcela nesrozumitelné, o jakou konkrétní úpravu provozu, na kterých konkrétních místních komunikacích, se jedná. V označení názvu projektové dokumentace jsou totiž uvedeny ulice U Černé věže, Biskupská, nám. Přemysla Otakara II. V projektové dokumentaci jsou však uvedeny další ulice, a to Kněžská, Na Sadech, Široká, Karla IV., Hroznová, Radniční, Františka Antonína Gerstnera. Zároveň je ve vyhlášeném znění opatření obecné povahy ze dne 22. 6. 2022 připojena projektová dokumentace, kde je na výkresech uveden datum srpen 2021, datum zpracování taktéž 08/2021, avšak porovnáním s návrhem stanovení místní úpravy provozu, který byl vyvěšen dne 29. 4. 2022, k němuž bylo možné podat připomínky či námitky, obsahoval jako grafickou přílohu výkresy s datem srpen 2021, avšak datum zpracování obsahuje datum 12/2021. Přehled změn dopravního značení je v obou verzích odlišný, což způsobuje jednoznačně nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost.
38. Z odůvodnění opatření obecné povahy není zřejmé, o jaké konkrétní změny dopravního značení se mělo jednat, neboť konkrétní popis těchto změn absentuje, a právě odkaz na příloženou projektovou dokumentaci je v tomto směru nejednoznačný a nesrozumitelný. Z odůvodnění opatření obecné povahy je dále zřejmé, že proti znění návrhu opatření obecné povahy

oznámenému dne 29. 4. 2022 byly uplatněny připomínky a námitky od osob, které jsou v odůvodnění opatření obecné povahy konkrétně uvedeny.

39. Připomínky odpůrce shrnul do několika tematických okruhů, nicméně není zřejmé, o jaké konkrétní připomínky se jednalo, jakým způsobem byly posouzeny, které byly hodnoceny jako důvodné a případně zapracovány do dokumentace, která byla jako opatření obecné povahy dne 22. 6. 2022 vydána. Měly-li být zohledněné připomínky zapracovány do projektové dokumentace, pak opět není z odůvodnění opatření obecné povahy zřejmé, o jaké konkrétní změny se jednalo a zda byly zapracovány do zveřejněného návrhu opatření obecné povahy. Proto je ve svém výsledku vydaná změna dopravního značení – místní úprava provozu nesrozumitelná a nepřezkoumatelná.
40. Odpůrce ve svém vyjádření připustil, že dotčená lokalita je poměrně rozsáhlá, a proto bylo odkázáno na grafické znázornění, respektive projektovou dokumentaci zpracovanou generálním projektantem: Zenkl CB, spol. s r. o., kdy tuto formu shledal jako vhodnější a přehlednější pro širokou veřejnost. Odpůrce má za to, že pokud je ve výrokové části OOP přímý odkaz na přílohu, která tvoří nedílnou součást předmětného opatření obecné povahy, pak takový úkon je v souladu se zákonem. Odpůrce však zcela pominul nekonkrétnost výroku vydávané úpravy dopravního režimu v historickém centru města České Budějovice, z hlediska neuvedení konkrétních míst, ve kterých dochází ke změně místní úpravy provozu, neboť pouhý odkaz na projektovou dokumentaci, jejíž označení nekoresponduje se všemi lokalitami, jichž se stanovení nové místní úpravy provozu týká, má za následek nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nesrozumitelnost.
41. Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dále současně uvedl, že nerozporuje tvrzení navrhovatele, že projektová dokumentace obsahuje několik údajů, jež nejsou „předmětem regulace“. Jedná se o údaje, grafické znázornění, jež mají široké veřejnosti poskytnout ucelený přehled o budoucím dopravním režimu v centru města. Sama tato skutečnost vypovídá o tom, že výrok opatření obecné povahy odkazuje na projektovou dokumentaci, která však není jednoznačným podkladem pro změnu místní úpravy provozu, neboť obsahuje dle odpůrce „několik“ údajů, které nejsou „předmětem regulace“. Takový postup je vadný, neboť pokud výrok odkazuje na projektovou dokumentaci, je potřebné, aby takový odkaz byl činěn zcela konkrétně kupříkladu označením výkresu, kde je konkrétní změna zachycena, je však třeba vždy zajistit soulad výroku v označení lokalit s vazbou na grafickou přílohu konkrétně označenou. Těmto požadavkům opatření obecné povahy nedostálo, a to s ohledem na vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost výroku rozhodnutí ve vazbě na připojenou grafickou přílohu. Soud dále zjistil, že výrok ohledně umístění značek není odůvodněn, nejsou uvedeny podklady, na základě kterých bylo toto opatření vydáno a nejsou uvedeny ani úvahy, kterými se správní orgán při jeho vydávání řídil a na základě jakých předpisů bylo rozhodováno. V OOP nejsou přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení. Správní orgán by se měl taktéž pokusit minimalizovat či eliminovat takové věcné omezení užívání pozemní komunikace, které by citelně zasáhlo ty osoby, které ji pravidelně a často užívají.
42. Návrh místní úpravy provozu byl projednán s Policií ČR, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, Územní odbor České Budějovice, který vydal písemné vyjádření, stejně jako vlastník, resp. správce dotčené pozemní komunikace. V odůvodnění vydaného opatření obecné povahy je uvedeno, jaké připomínky k návrhu úpravy provozu na pozemních komunikacích uplatnila ve svém vyjádření Policie, nicméně s jednotlivými připomínkami se odpůrce nevypořádal a na připomínky týkající se kupříkladu nevhodného převedení motorové dopravy do prostoru bytové zástavby či k nasměrování všech výjezdů z náměstí jen přes Senovážné náměstí s již dnes problematickou kapacitou této křižovatky a s upozorněním, že více výjezdů je potřeba mít pro případy krizových situací, jednoznačně neodpověděl. Nereagoval dostatečně ani na připomínky vznesené správcem dotčených místních komunikací Magistrátem města

Shodu s prvopisem potvrzuje G. K.

České Budějovice, odbor správy veřejných statků, které uplatnil ve svém vyjádření ze dne 26. 4. 2022 a které dle jeho vyjádření byly zpracovány do projektové dokumentace pouze z části. Soud zdůrazňuje, že vydání opatření obecné povahy je vázáno na splnění zákonných podmínek, a proto musí být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Kupříkladu z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, jimiž se musí zabývat jako podkladem pro jeho vydání. Nelze proto připomínky posoudit nahodile, shrnutím do tematických okruhů, a pokud je tak učiněno, musí tak být učiněno přehledně s odkazem na jednotlivé podané připomínky, neboť je povinností odpůrce je řádně vypořádat. Soud zdůrazňuje, že v případě zjištění nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, kterému přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahradil skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán. Takovým způsobem by totiž zasahoval do jeho působnosti.

43. V konkrétní záležitosti bylo důvodem stanovení místní úpravy provozu snížení dopravního zatížení a zklidnění dopravy v historickém centru města České Budějovice. Z odůvodnění ovšem nevyplývá, jak tento cíl byl zajištěn právě uvedenými dopravními značkami. Odůvodnění opatření obecné povahy toto vypořádání zcela postrádá. Rovněž rozhodnutí o vypořádání námitek navrhovatele, které vznesl k vyvěšenému znění navrhované místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, nespĺnilo požadavky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Soud připomíná, že ve světle právního názoru Nejvyššího správního soudu, který vyjádřil v rozsudku sp. zn. 1 Ao 5/2010, je uvedeno, že na rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje skutečnosti přdestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpůrce stroze a víceméně obecně reagoval na námitky žalobce, aniž provedl test proporcionality přijímaného opatření obecné povahy z hlediska vhodnosti, potřeby a nepoměřil navrhovatelem dotčená práva.
44. Soud proto shrnuje, že odůvodnění opatření obecné povahy neobsahovalo odůvodnění z hlediska zásad dopravního značení uvedených v § 78 odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu. Dále se nevypořádal s obsahem podkladů pro rozhodnutí, kdy se k posuzovanému opatření obecné povahy nesouhlasně vyjádřila policie a odpůrce v rozporu se svými povinnostmi v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy důvody uváděné policií nevyvrátil, ani neuvedl úvahy, pro které by bylo namístě stanovisko policie považovat za mylné. Zároveň odůvodnění postrádalo vypořádání přiměřenosti použité regulace, kdy takový požadavek vyplývá z judikatury správních soudů, a to ve vztahu k posouzení proporcionality přijatého opatření obecné povahy, především proto, že neobsahuje zhodnocení, zda sledovaný cíl a přijaté řešení spolu logicky souvisí, zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně a zda je následek napadeného opatření úměrný sledovanému cíli.
45. Soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, a to pro nesrozumitelnost, případně nedostatek důvodů a jak již předeslal, soud nemůže nahrazovat skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán. Soud proto nemohl provést věcný přezkum napadeného opatření obecné povahy z hlediska navrhovatelem vznesených návrhových bodů.

V. Závěr, náklady řízení

46. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný, a proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil ke dni 28. 2. 2023. Datum zrušení OOP soud určil k uvedenému datu s ohledem na to, aby poskytl správním orgánům dostatek prostoru

k realizaci případné nápravy vytykánych vad vydáním nového opatření obecné povahy či volbou jiného řešení.

47. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný navrhovatel. V jeho případě náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, dále odměna za zastupování advokátem za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4, § 11 odst. 1 vyhl. č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – příprava a převzetí zastoupení, sepsání a podání návrhu) a 2 x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. se náhrada nákladů za zastoupení zvyšuje o částku odpovídající této dani (21 %). Odměna za zastoupení činí celkem 13 228 Kč, kterou je odpůrce povinen uhradit navrhovateli, a to k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

České Budějovice 22. prosince 2022

JUDr. Marie Trnková v. r.
předsedkyně senátu