



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D. v právní věci navrhovatelky: **České přístavy, a.s.**, IČ 45274592, se sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha 7, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 7**, se sídlem U Průhonu 1338/38, Praha 7, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2024, sp. zn. MČ P7 022896a/2024/ODO/Hal, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2025, č. j. 5 A 47/2025-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelce **s e v r a c í** soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Navrhovatelka se návrhem domáhala zrušení opatření obecné povahy ze dne 23. 4. 2024, sp. zn. MČ P7 022896a/2024/ODO/Hal, kterým odpůrce na základě § 77 odst. 1 písm. c) a § 78 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, stanovil místní úpravu provozu na pozemní komunikaci spočívající v instalaci svislého dopravního značení, osazení „balisety“ a umístění 6 kusů antiparkovacích sloupků a jednoho kusu sklopného antiparkovacího sloupku na stezce pro chodce v místech napojení na místní komunikaci Varhulíkové, Praha 7 (dále jen „napadené opatření“).

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 2. 7. 2025, č. j. 5 A 47/2025-19, návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a to z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelky.

[3] Proti tomuto usnesení podala navrhovatelka kasační stížnost, již Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 23. 10. 2025, č. j. 4 As 155/2025-33 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační soud konstatoval, že městský soud pochybil, pokud navrhovatelku nevyzval podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k tomu, aby doplnila svůj návrh o plausibilní tvrzení o zásahu do její právní sféry, ke kterému mělo dojít v důsledku vydání napadeného opatření.

[4] Ve věci městský soud znovu rozhodl usnesením ze dne 19. 12. 2025, č. j. 5 A 47/2025-59, jímž opět návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť dospěl ke stejnému závěru, že navrhovatelka nebyla aktivně procesně legitimovaná k jeho podání.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti tomuto usnesení městského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení i napadené opatření, eventuálně, aby zrušil jen napadené usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti namítla, že městský soud se odklonil od ustálené rozhodovací praxe v obdobných věcech. V této souvislosti odkázala na judikaturu Ústavního soudu, z níž vyplývá požadavek na předvídatelnost soudního rozhodování, který spočívá v důvodném očekávání, že obecné soudy budou rozhodovat v případech srovnatelných po skutkové a právní stránce v konečném důsledku stejně. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného opatření byla podle stěžovatelky dána z důvodu, že napadeným opatřením dojde k ovlivnění možnosti výjezdu z přístavu Holešovice, což může mít negativní dopad na její vlastnické právo i právo na podnikání. Nelze tedy souhlasit se závěrem městského soudu, že stěžovatelka z povahy věci nemůže být na své právní sféře napadeným opatřením dotčena, neboť dopravní značení se nenachází přímo v místě výjezdu, nýbrž několik desítek metrů od něj. Stěžovatelka dále v kasační stížnosti odkázala na několik rozsudků, jimiž městský soud rozhodoval o jiných jejích návrzích, ve kterých se domáhala zrušení jiných opatření obecné povahy. Městský soud v těchto řízeních shledal její aktivní procesní legitimaci, přestože v těchto řízeních napadená opatření také neupravovala oblasti v bezprostřední blízkosti přístavu.

[7] Městský soud měl podle stěžovatelky posoudit možné dopady napadeného opatření z materiálního hlediska. Účastenství či aktivní legitimace v soudním řízení správním se podle dosavadní rozhodovací činnosti správních soudů odvíjejí od materiální možnosti zásahu do právní sféry, nikoliv od polohopisného vztahu. Rozhodující je tak existence potenciálního zásahu, nikoliv blízkost posuzovaných míst. Jestliže tedy městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2025, č. j. 3 As 103/2025-51, rozhodl v příkrém rozporu s touto judikaturou, měla by být daná věc předložena rozšířenému senátu.

pokračování

[8] Dále podle stěžovatelky městský soud bagatelizoval tvrzené dopady napadeného opatření s argumentem, že cyklostezka je v místě již vybudována a cyklisté či chodci ji využívali již před vydáním napadeného opatření. Stěžovatelka nevyvrací, že cyklostezka existovala již před vydáním napadeného opatření, avšak do doby jeho vydání nebyla známa existence parku, v němž cyklostezka vede. V důsledku regulace se cyklistická infrastruktura formalizuje a například propíše i do navigační aplikace, čímž dojde ke zvýšení frekvence jejího užívání. Realizací napadeného opatření dochází ke zvýšení bezpečnosti provozu na dané cyklostezce, což způsobí další zatraktivnění využití této trasy, přičemž toto zvýšení využití uvedené cyklotrasy navýší i dopravu v místě křížení stezky výjezdem z přístavu Holešovice.

[9] Dále stěžovatelka namítla, že městský soud opomněl další aspekty zakládající její aktivní procesní legitimaci. Napadeným opatřením dochází ke stanovení zcela nové, originární úpravy provozu v dotčeném území. Stěžovatelka odkázala na judikaturu, z níž vyplývá, že v případě vydání opatření obecné povahy, které zavádí ucelenou úpravu, musí soud přiznat plnou soudní ochranu. Tyto závěry však městský soud nerespektoval. Při stanovení zcela nové úpravy provozu je vyžadováno komplexní a kompletní vyřešení všech aspektů silničního provozu. Nepřichází proto v úvahu, aby se v rámci jednoho opatření obecné povahy řešila izolovaně cyklistická doprava a dalšími opatřeními ochrana chodců či dopravní obslužnost přístavu. Právě úprava dopravní situace nekomplexním řešením, které odporuje principu uceleného dopravního systému, zakládá aktivní procesní legitimaci stěžovatelky. Stěžovatelka také připomenula, že na základě napadeného opatření došlo k odstranění svodidla, které sloužilo k zabezpečení výjezdu z veřejného přístavu stěžovatelky. Tím se však městský soud v napadeném usnesení nijak nezabýval.

[10] Nakonec stěžovatelka upozornila na skutečnost, že vedle sebe paralelně existují dvě totožná opatření obecné povahy, a to nyní napadené opatření ze dne 23. 4. 2024 a opatření obecné povahy ze dne 9. 5. 2024, které bylo předmětem přezkumu v řízení u městského soudu sp. zn. 3 A 51/2025 a v řízení o kasační stížnosti sp. zn. 3 As 103/2025. Opatření se liší pouze v tom, že opatření ze dne 9. 5. 2024 obsahuje vypořádání námitek, které stěžovatelka uplatnila v řízení o vydání napadeného opatření. Podle stěžovatelky tak vznikl nezákonný stav, neboť existují dvě opatření obecné povahy, která regulují totožný okruh vztahů, což je v rozporu se zásadou *ne bis in idem* a překážkou *rei administratae*. Městský soud však tento nezákonný stav zcela ignoroval a řešil pouze otázku aktivní procesní legitimace.

[11] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu,

přichází z povahy věci v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS).

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se legitimního očekávání stěžovatelky na meritorní projednání návrhu na zrušení napadeného opatření ze strany městského soudu.

[15] Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že předvídatelnost soudního rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků řízení náleží mezi základní zásady spravedlivého procesu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2738/10 (N 235/59 SbNU 391), nálezy ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. II. ÚS 2570/10 (N 95/69 SbNU 457) nebo nálezy ze dne 3. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 1561/13 (N 52/73 SbNU 59)]. Požadavek na předvídatelnost soudního rozhodování vyvěrá z materiálního pojetí právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a s ním souvisejícímu principu právní jistoty, který má v konečném důsledku dopady i na princip rovnosti účastníků soudního řízení [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2588/16 (N 223/83 SbNU 481)]. Samotná předvídatelnost poté spočívá v důvodném očekávání, že obecné soudy budou rozhodovat v případech srovnatelných po skutkové i právní stránce v konečném důsledku stejně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1132/22, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004 č. j. 2 Afs 47/2004-83). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva dále vyplývá, že rozdílnost v interpretaci a aplikaci právních předpisů je neoddelitelnou součástí existence soudních soustav založených na rozdělení místní a funkční příslušnosti mezi více nalézacích soudů a soudů pro opravná řízení (srov. rozsudek ESLP ze dne 24. 3. 2009 ve věci *Tudor Tudor proti Rumunsku*, stížnost č. 21911/03, bod 29.; či rozsudek ESLP ze dne 30. 7. 2015 ve věci *Ferreira Santos Pardal proti Portugalsku*, stížnost č. 30123/10, bod 42.). K porušení předvídatelnosti práva tak mohou vést až dlouhodobé a zásadní rozpory v judikatuře vrcholných soudů, neexistence mechanismů k jejich odstranění či jejich nefunkčnost (srov. rozsudek ESLP ze dne 2. 7. 2009 ve věci *Iordan Iordanov proti Bulharsku*, stížnost č. 23530/02, bod 49., rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2011 ve věci *Brezovec proti Chorvatsku*, stížnost č. 13488/07, bod 66., či rozsudek ESLP ze dne 25. 11. 2014 ve věci *Mráz a další proti Slovensku*, stížnost č. 44019/11, bod 51.).

[16] Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), není proto rozhodnutími krajských soudů vázán, a je naopak právě tím, kdo má judikaturu krajských soudů svými rozhodnutími sjednocovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 2 Afs 139/2021-51, *Sellier & Bellot Trade a.s.*). Stěžovatelka konkrétně odkázala na rozdílnou rozhodovací praxi městského soudu v rozsudcích ze dne 30. 9. 2025, č. j. 10 A 82/2025-52, ze dne 21. 6. 2023, č. j. 9 A 24/2023-36, ze dne 30. 7. 2025, č. j. 8 A 54/2025-39, ze dne 23. 4. 2024, č. j. 18 A 2/2024-36 a ze dne 19. 6. 2024, č. j. 8 A 38/2024-29. V těchto rozsudcích se městský soud zabýval zákonností různých opatření obecné povahy, jejichž společným znakem však byla oblast úpravy, a to provoz na pozemních komunikacích. V rozsudku ve věci 10 A 82/2025 se jednalo o dopravní značení na místní komunikaci Jankovcova, Praha 7, ve věci 9 A 24/2023 o další dopravní značení na místní komunikaci Jankovcova, Praha 7, ve věci 8 A 54/2025 o dopravní značení na místní komunikaci na ulici U Parního mlýna, Praha 7, ve věci 18 A 2/2024 o dopravní

pokračování

značení na komunikacích Evropská, Drnovská, Podbělohorská, Na Radosti, Karlovarská, Strahovský tunel, Plzeňská, Rozvadovská spojka, Poncarova, Cínovecká, Kbelská, Novopacká a ostatních místních komunikacích, Praha 5, 6, 8, 13, 14, 17 a nakonec ve věci 8 A 38/2024 o dopravní značení na komunikacích Vaničkova, Roentgenova, Zahradníčkova, Bělohorská, Kukulova a Bucharova, Praha 5, 6.

[17] V nyní posuzovaném případě odpůrce v napadeném opatření stanovil místní úpravu provozu na pozemní komunikaci spočívající v instalaci dopravního značení na cyklostezce A1 - Varhulíkové a na stezce pro chodce, přičemž obě se napojují na místní komunikaci v ulici Varhulíkové. Z uvedeného je zřejmé, že na rozdíl od opatření obecné povahy, která byla přezkoumávána ve stěžovatelkou zmíněných rozsudcích městského soudu, nyní napadené opatření upravuje provoz na cyklostezce a stezce pro chodce, nikoliv provoz na samotné místní komunikaci. Nynější případ je proto po skutkové stránce odlišný od případů, které městský soud posuzoval v již zmíněných rozsudcích. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla nabýt legitimní očekávání, že dojde k meritornímu projednání návrhu na zrušení napadeného opatření v této věci.

[18] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou týkající se samotné aktivní procesní legitimace stěžovatelky.

[19] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[20] Podmínkami aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již mnohokrát zabýval. Vyplývá z ní, že „[a]ktivní procesní legitimace návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž „návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 31). V bodě 34 citovaného usnesení se dále uvádí, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.“

[21] Judikaturu navazující na tento názor rozšířeného senátu částečně usměrnil Ústavní soud nálezem ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, ve kterém uvedl, že „znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat. Toto kritérium odpovídá dikci

§ 101a odst. 1 s. ř. s. *a umožňuje domoci se soudního přezkumu všem osobám, kterým bylo fakticky zasaženo do jejich práv.*“ (srov. bod 27 citovaného nálezu). Zároveň však konstatoval, že *„zkrácení na právech nemůže být pouze teoretické, hypotetické či příliš vzdálené, musí mít určitou kvalitu a vztah k opatření obecné povahy.“* Z hlediska splnění podmínky aktivní procesní legitimace je nezbytné, aby navrhovatel v návrhu uvedl konkrétní tvrzení o tom, že jeho právní sféra byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 255/2021-58).

[22] Aktivní procesní legitimace tak představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele byla napadeným opatřením dotčena. To, zda je dotčení z povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 9 As 253/2023-32). Je proto nutné, aby napadená regulace měla vztah ke konkrétním právům a povinnostem navrhovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2025, č. j. 3 As 103/2025-51).

[23] V nyní posuzovaném případě nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout skutečnost, že otázkou aktivní procesní legitimace stěžovatelky se již zabýval jeho třetí senát v posledním uvedeném rozsudku. V tehdy posuzovaném případě se stěžovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 9. 5. 2024, sp. zn. MČ P7 022896a/2024/ODO/Hal, které je obsahově téměř totožné jako nynější napadené opatření. Rozdíl v předmětných opatřeních je takový, že opatření obecné povahy ze dne 9. 5. 2024, které bylo předmětem řízení ve věci rozhodované třetím senátem, navíc obsahuje pouze vypořádání s námitkami stěžovatelky, jinak je obsahově totožné.

[24] Třetí senát v citovaném rozsudku k aktivní procesní legitimaci stěžovatelky uvedl, že:

[23] *Je pravdou, že vjezd do přístavu, s nímž stěžovatelka spojuje dotčení svých práv, se nachází na komunikaci Varhulíkové, přičemž napadeným opatřením je instalováno dopravní značení a omezení „v místech napojení na místní komunikaci Varhulíkové“. Zpochybněná místní úprava provozu se však netýká komunikace Varhulíkové, nýbrž pohybu osob na stezce v Parku U vody, který s komunikací Varhulíkové pouze hraničí. Vjezd do přístavu je navíc vzdálen od místa dotčeného napadeným opatřením několik desítek metrů. Nejsou tedy pravdivá tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti, že je dopravní značení umístěno ve stejné ulici, kde se nachází vjezd i výjezd z přístavu, a že jsou některá opatření prováděna přímo v trase silniční nákladní dopravy využívající výjezd z přístavu či v místě, kudy přichází vlečka do přístavu dle nákresu, který stěžovatelka předložila. Dotčená stezka pro chodce a cyklisty zřetelně není vedena v trase příjezdu do přístavu, začíná několik desítek metrů za ním. Navíc se tato stezka nachází na území parku. Regulován je tak pohyb chodců a cyklistů v parku, nikoliv provoz na místní komunikaci Varhulíkové, kterou stěžovatelka podle svých tvrzení využívá k zajištění obslužnosti přístavu. Úvaha stěžovatelky o zvýšeném počtu chodců a cyklistů na komunikaci Varhulíkové tak vychází ze zcela chybného východiska o umístění dopravního značení v této ulici. Nemá tedy žádný reálný základ. „Logiku věci“ lze naopak legitimně spatřovat v tom, že chodci a cyklisté využívají infrastrukturu*

pokračování

parku (jehož se dopravní značení týká) bez ohledu na to, zda je označena příslušnými dopravními symboly a značkami. Svým předmětem a obsahem tak napadené opatření pouze přispívá k usměrňování stávajícího provozu v daném místě. Jestliže se tedy napadené opatření týká jen infrastruktury vybudované ve veřejném parku a nijak nezasahuje do komunikace Varhulíkové, natož do trasy výjezdu z přístavu, neobstojí úvaha stěžovatelky, že umístěním dopravního značení přivádí jakoukoliv dopravu (pěší či cyklistickou) do bezprostřední blízkosti vjezdu do přístavu a vytváří potenciál kolize těchto doprav s vjezdem.

[24] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že byť stěžovatelka v návrhu uplatnila tvrzení ohledně možného dotčení její právní sféry napadeným opatřením obecné povahy, s ohledem na jeho obsah a předmět napadeného opatření nemůže být z povahy věci ve svojí právní sféře tímto opatřením dotčena (takové dotčení není reálně myslitelné). Vztah mezi stanovenou úpravou a právní sférou stěžovatelky zde zjevně již s ohledem na jí uplatněná tvrzení není dostatečný (myslitelný) tak, aby bylo možno dovodit její aktivní procesní legitimaci k podání návrhu. Tvrzení uplatněná stěžovatelkou nelze považovat za myslitelná ve vztahu k dotčení její právní sféry především v návaznosti na místo, pro které je regulace určena (veřejný park), jeho charakter (stezka pro chodce a cyklisty) a vzdálenost od místa podnikání stěžovatelky. Na tom nemohou nic změnit ani poukazy stěžovatelky na strategický význam přístavu. Napadené opatření jednoduše nemůže mít s ohledem na svůj předmět a rozsah žádný vliv na provoz přístavu, neboť je určeno pouze pro usměrnění stávajícího pohybu osob v parku, k němuž přirozeně dochází bez ohledu na existenci této úpravy. Odmítnutí návrhu stěžovatelky tak není výsledkem přepjaté formalistického přístupu městského soudu, ale nedostatkem jejího vztahu k místu regulace.

[25] Městský soud v napadeném usnesení vyšel právě z výše uvedených závěrů třetího senátu, a proto návrh stěžovatelky odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace. V napadeném usnesení konstatoval, že napadené opatření upravuje pohyb chodců a cyklistů v parku U Vody, nikoliv samotný provoz na místní komunikaci v ulici Varhulíkové, kterou stěžovatelka podle svých tvrzení využívá k zajištění obslužnosti přístavu. Podle městského soudu neobstojí ani úvaha, že umístěním dopravního značení přivádí dopravu do bezprostřední blízkosti vjezdu do přístavu, a vytváří tak kolizi těchto doprav.

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že z hlediska posouzení, zda je opatření obecné povahy způsobilé dotknout se právní sféry navrhovatele, není samotná geografická souvislost opatření obecné povahy (např. vzdálenost nemovitosti navrhovatele od oblasti, která je opatřením obecné povahy upravována) jediným určujícím kritériem. Taková geografická souvislost však bude významným ukazatelem toho, zda je dotčení právní sféry navrhovatele opatřením obecné povahy vůbec myslitelné. Městský soud svůj závěr o nedostatku aktivní procesní legitimace nezaložil výlučně na vzdálenosti cyklostezky od výjezdu z přístavu stěžovatelky. Svůj závěr primárně opřel o skutečnost, že napadené opatření reguluje pohyb osob na cyklostezce v parku U Vody, nikoliv na samotné místní komunikaci, a proto nelze uvažovat nad dotčením v právní sféře stěžovatelky. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a dodává, že tvrzení stěžovatelky, že v důsledku napadeného opatření dojde ke zvýšení využívání předmětné cyklostezky, a tím i zvýšení využívání místní komunikace v ulici Varhulíkové, není dostatečné k založení aktivní procesní legitimace. Ačkoliv Nejvyšší správní soud nevylučuje, že k takovému

následku může dojít, jedná se stále o hypotetický následek. Napadené opatření nijak nereguluje provoz na samotné místní komunikaci. Úvahu, zda dojde ke zvýšenému užívání cyklostezky a následnému užívání místní komunikace, činí až samotní cyklisté nezávisle na napadeném opatření. Nejvyšší správní soud proto shledal, že tvrzení stěžovatelky nesplňuje kritéria stanovená § 101a odst. 1 větou první s. ř. s. a výše citovanou judikaturou. Stěžovatelka proto nebyla aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení napadeného opatření.

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud nerespektoval judikaturu, podle které musí soud poskytnout plnou soudní ochranu v případech, kdy dochází opatřením obecné povahy ke stanovení zcela nové, originární úpravy provozu na pozemní komunikaci. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tato judikatura není v nyní posuzované věci přílehlavá, neboť se vztahuje na situace, kdy navrhovatel napadá opatření obecné povahy, prostřednictvím kterého sice dochází ke změně stávající regulace, ale neděje se tak prostřednictvím změny stávajícího opatření obecné povahy, ale vydáním zcela nového opatření obecné povahy. Za takové situace dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k tomu, že opatření lze napadnout v jeho celku, nikoliv pouze ohledně změny oproti předcházejícímu stavu, čímž dochází k poskytnutí plné soudní ochrany (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024, č. j. 5 As 318/2022-39, bod 31 a ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 24). V nyní posuzované věci však není předmětem rozsah aktivní procesní legitimace stěžovatelky, ale to, zda je vůbec aktivně procesně legitimována.

[28] Existenci aktivní procesní legitimace dále stěžovatelka shledává v tom, že úprava provozu na pozemních komunikacích by měla být komplexní, ucelená a neměla by opomíjet další dopravní aspekty v území. K tomu však nyní podle stěžovatelky došlo, a proto nelze dovodit, že *a priori* nemůže být ve věci aktivně procesně legitimována. Nejvyšší správní soud názor stěžovatelky nesdílí. Jistě lze říct, že je vhodné a žádoucí, aby dopravní situace v určité oblasti byla upravena systematicky, komplexně a rozumným způsobem. Tvrzení o nesystematičnosti, nekomplexnosti či nerozumnosti určité úpravy provozu na pozemních komunikacích však samo o sobě nezakládá aktivní procesní legitimaci navrhovatele, neboť zde stále musí být přítomno tvrzení o myslitelné možnosti dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To však v nyní posuzovaném případě absentuje.

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce týkající se odstraněného svodidla u výjezdu z přístavu stěžovatelky. Ta má pravdu, že v oznámení odpůrce ze dne 6. 3. 2024 o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je uvedeno, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích spočívá mimo jiné i v odstranění stávajícího svodidla na východním vstupu na stezku pro chodce. Přestože lze tuto formulaci nalézt ve zmíněném oznámení, napadené opatření tuto formulaci již neobsahuje. Z toho vyplývá, že proti této části napadeného opatření stěžovatelka nemohla ani brojit prostřednictvím návrhu na její zrušení. Městský soud se proto touto částí návrhu nemusel zabývat.

[30] Dále lze dát stěžovatelce za pravdu, že městský soud se nijak nezabýval otázkou existence dvou totožných opatření obecné povahy. Stejnou námitkou se však zabýval již třetí senát v bodě 17 citovaného rozsudku, v němž uvedl, že „stěžovatelce lze přisvědčit,

pokračování

že se městský soud k uvedené argumentaci vůbec nevyjádřil. Nejedná se však o pochybení, pro které by Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení jeho usnesení. Aktivní procesní legitimaci totiž mohou založit pouze tvrzení týkající se dotčení vlastní právní sféry ve smyslu zkrácení hmotných práv navrhovatele; teprve od toho se pak případně může odvozovat dotčení na právech procesních. Nestačí tedy, aby navrhovatel namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla jeho vlastní právní sféry (výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, body 40 a 41). Z uvedeného plyne nesprávnost názoru stěžovatelky, že tvrzená vada řízení spočívající v porušení překážky res administrata sama o sobě založila její aktivní procesní legitimaci. Namítaná překážka představuje negativní podmínku řízení, tedy obecný procesní princip, nikoliv subjektivní (hmotné) právo stěžovatelky. Jinými slovy, postupoval-li odpůrce v rozporu s tímto principem, pak se dopustil objektivně nezákonnosti, avšak neporušil žádné veřejné subjektivní právo stěžovatelky.“ Nejvyšší správní soud neshledal důvody, proč se od těchto závěrů odchýlit, a ostatně v tomto směru žádné důvody nepřednesla ani stěžovatelka.

[31] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvodným návrh stěžovatelky na předložení věci rozšířenému senátu, neboť třetí senát ve zmíněném rozsudku rozhodl zcela v souladu s dosavadní judikaturou, když nepovažoval stěžovatelku za aktivně procesně legitimovanou z důvodu, že nemohla být napadeným opatřením myslitelně dotčena ve své právní sféře, přičemž tento závěr nečinil primárně kvůli vzdálenosti posuzovaných míst, jak již bylo zmíněno.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a odpůrci v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

[33] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 1. 2026, č. j. 4 As 2/2026-14, vyzval stěžovatelku k zaplacení soudního poplatku ve výši 5.000 Kč. Nynější řízení o kasační stížnosti však bylo řízením opakovaným, neboť v řízení o kasační stížnosti ve věci sp. zn. 4 As 155/2025 byla stěžovatelka úspěšná a Nejvyšší správní soud předcházející usnesení městského soudu zrušil. Stěžovatelka přitom soudní poplatek zaplatila již v předchozím řízení, a proto nebyla v nynějším řízení povinna soudní poplatek zaplatit (srov. § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Nejvyšší správní soud proto rozhodl také o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 5.000 Kč stěžovateli, a to v zákonem stanovené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (srov. § 10a odst. 1 naposledy uvedeného zákona).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. června 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu