



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatelů: **a) Sdružení majitelů domů v centru Českých Budějovic**, se sídlem Krajinská 35/1, České Budějovice, **b) OBCHODNÍ CENTRUM VLTAVÍN, s. r. o.**, se sídlem Krajinská 33/5, České Budějovice, oba zastoupení JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Krajinská 35/1, České Budějovice, proti odpůrci: **Magistrát města České Budějovice**, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 1/1, České Budějovice, zastoupený Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Dopravní podnik města České Budějovice, a. s., se sídlem Novohradská 738/40, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 18. 12. 2017, čj. ODSH/13646/2017-14, o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 3. 2020, čj. 50 A 73/2019-209,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 3. 2020, čj. 50 A 73/2019-209, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Odpůrce v záhlaví specifikovaným opatřením obecné povahy (dále „opatření“) stanovil místní trvalou úpravu provozu na pozemní komunikaci v ulici Hradební a Krajinská v Českých Budějovicích, a to z důvodu vedení nové „midibusové“ linky elektrobusů městské hromadné dopravy (dále „MHD“). Stanovení místní dopravy je vázáno na dodržení podmínek specifikovaných v napadeném opatření.

[2] Navrhovatelé se domáhali u Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušení uvedeného opatření. Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 8. 2018, čj. 50 A 53/2018-74, zrušil opatření v části týkající se ulice Krajinská. Odpůrce brojil proti tomuto rozsudku kasační stížností, o které Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 29. 8. 2019, čj. 8 As 247/2018-70, tak, že rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Dospěl předně k závěru,

že krajský soud rozhodl pouze o části návrhu a nevyčerpal celý předmět řízení, čímž zatížil řízení vadou s vlivem na zákonnost. Důvodnou současně shledal námitku odpůrce týkající se nedostatečného posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Kasační soud mimo jiné zdůraznil, že s ohledem na povahu napadeného opatření není dostačující, jestliže navrhovatelé pouze obecně tvrdí, že v dané lokalitě oni sami nebo jejich členové vlastní nemovitosti, aniž by byl zřejmý logický a myslitelný vztah tvrzené nezákonnosti k jejich právní sféře, a nikoliv pouze k ulici Krajinské jako takové.

[3] Poté, co se věc krajskému soudu vrátila k dalšímu řízení, vyzval navrhovatele, aby tvrdili a doložili svoji aktivní procesní legitimaci. Krajský soud následně v záhlaví označeným usnesením návrh odmítl. Navrhovatelé podle něj i nadále setrvali na argumentaci zaměřující se na popis eventuálních dopadů provozu MHD v ulici Krajinská, čímž nevyhověli požadavkům na konkretizaci původních tvrzení plynoucích ze zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Navrhovatelé nejsou povoláni k tomu, aby hodnotili či chránili stav vozovky. Námitky v tomto směru ani neprokazují zkrácení na jejich právech ve vztahu k posuzovanému opatření. Lze sice připustit, že stav pozemní komunikace může mít vliv i na okolní zástavbu. Skutečnost, že by byl stav dané pozemní komunikace špatný, však plyne jen z obecných tvrzení navrhovatelů. Opatření v daném místě navíc stanoví nejvyšší povolenou rychlost na 20 km/h, což má přímý vliv na podobu a intenzitu negativních důsledků dopravy (bezpečnost provozu, vibrace, hluk apod.). To navrhovatelé zcela opomenuli, ačkoliv jde o jednu z dílčích skutečností vypovídajících o specifičnosti projednávané úpravy. Odhlédnout nelze ani od toho, že účelem opatření je vedení linky elektrobuse, které obecně produkují podstatně méně vibrací, hluku apod. Navrhovatelům nenáleží ani ochrana stavu inženýrských sítí pod komunikací. Vlastnické právo a práva třetích osob k těmto nemovitostem nejsou sama o sobě dostatečná k založení aktivní procesní legitimace. S projednávanou věcí nesouvisí ani tvrzení, že v minulosti došlo k havárii vodovodního řádu u domu č. X, kde se nachází křehké vodovodní potrubí a pouze díky včasnému zásahu nedošlo k sednutí pilíře domu. Možné ovlivnění statiky domu navrhovatelé uváděli již v původním návrhu a Nejvyšší správní soud je vyhodnotil jako nepřipustně obecné. Ani teoretická obava z další možné vodovodní havárie nemůže obstát.

[4] Krajský soud dále vyšel z toho, že rovněž mělkostí základů loubí či domů argumentují navrhovatelé již od počátku a jedná se o zcela obecné tvrzení. Z výkresů založených ve správním spisu je nadto patrné, že hranice pozemní komunikace vede s odstupem podél zástavby s podloubími či podél chodníků. Stanovené dopravní značení nepočítá s blízkým průjezdem kolem nemovitostí. Mimořádné události, při kterých vozidlo vyjede mimo hranice pozemní komunikace a ohrozí okolní zástavbu, sice nelze vyloučit, ale tato skutečnost sama o sobě aktivní procesní legitimaci nezakládá. Tím spíše, pokud stanovené rychlostní omezení riziko nečekaných nehodových situací snižuje. Navrhovatelé nic konkrétního neuvedli ani ve vztahu k otázce statiky domů a vlivu tonáže vozidel MHD a nevysvětlili, proč by měla být tonáž nepřipustná. Posudek Znaleckého ústavu PRO-PLANS, s. r. o., se vyslovuje k otázkám územního plánu a v kontextu tvrzení navrhovatelů není zřejmé, jak má dokládat jejich aktivní procesní legitimaci. O posudcích Ing. H. a Ing. O. k otázce statiky budov se navrhovatelé zmiňují, ale nepředložili je. Tonáž projíždějících vozidel ostatně není známá a navrhovatelé ani nepožadovali, aby byla dopravním značením omezena. Obecná je také nová námitka škodlivosti spalovacích motorů pro životní prostředí, která ani není navázána na žádného z navrhovatelů. Věcný vztah k napadenému opatření nemá ani tvrzené ohrožení zásobování a dopravní obslužnosti provozoven umístěných v nemovitostech navrhovatelů. Naopak právě opatřením jsou vymezeny jak zastávky autobusů, tak místa, na kterých lze stát či zastavit například za účelem zásobování. Zcela obecná argumentace bezpečností silničního provozu, cyklistů a chodců se týká ulice Krajinská jako takové, nikoli veřejných subjektivních práv navrhovatelů.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[5] Proti usnesení krajského soudu podali navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Mají za to, že podrobně popsali a dotvrdili, jak se napadené opatření dotýká jejich subjektivních práv a navrhli k tomu i relevantní důkazy. Nesouhlasí, že nepředložili posudky Ing. O. a Ing. H. Označili je již v návrhu ze dne 29. 5. 2018 a navrhli rovněž důkaz obsahem soudního spisu vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 50 A 8/2018, v němž jsou oba obsažené. O tyto důkazy stěžovatelé opírali svá tvrzení prokazující jejich aktivní legitimaci. Oba senáty krajského soudu byly navíc donedávna propojené osobou též předsedkyně. Stěžovatelé nesouhlasí ani s tím, že měl jejich zástupce soudci Mgr. Bc. et. Bc. Petru Jíříkovi dne 6. 2. 2020 osobně sdělit, že posudky soudu předloží. Sdělil pouze, že některé důkazy ve spisu mohou být hůře čitelné a pokud by s jejich čitelností byly potíže, poskytne soudu součinnost. Je nelogické, aby zástupce navrhovatelů dne 6. 2. 2020 uváděl, že posudky doplní, pokud 10. 2. 2020 v podání následně uvedl, že posudky jsou založeny ve spisu a vycházel z přesvědčení, že soud posudky disponuje. Stěžovatelé dále odkázali na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, čj. 8 As 247/2018-51, kterým nebyl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti odpůrce. Z bodu [11] daného usnesení vyplývá, že navrhovatelé soudu posudky doložili (konkrétně podáním ze dne 26. 9. 2018). Soud měl proto provést dokazování danými posudky, které prokazují ohrožení statiky domů či při hrozících střetech s MHD při výstupu z prostoru loubí a při zásobování i nemožnost průchodu určitými částmi loubí při zásobování či provozu baru. Namítaná hlučnost sice byla vztažena k vozidlům se spalovacími motory, ale elektrická vozidla mohou naopak ohrozit osoby, které náhle vstoupí do dráhy vozidla, aniž by o něm věděly. Stěžovatelé trvají na tom, že přilehlé budovy jsou dotčené stavem pozemní komunikace i inženýrskými sítěmi, které jsou v ní uloženy. I těmito aspekty se zabývají zmíněné posudky. Práva stěžovatelů ohrožuje i umístění značení umožňující provoz. Soudní přezkum se tedy nemůže týkat jen umístění značení, ale také toho, co takové značení umožní z hlediska budoucího provozu MHD.

[6] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Námítku týkající se dokazování znaleckými posudky považuje za obtížně srozumitelnou. Ze žaloby ani vyjádření stěžovatelů není zřejmé, jak měly znalecké posudky odůvodnit jejich aktivní procesní legitimaci. Podstatná není otázka, zda byly dané posudky založeny ve spisu, či nikoliv, ale to, že stěžovatelé konkrétním způsobem neodůvodnili, jak by i s ohledem na tyto posudky byla dotčena jejich právní sféra, tj. dána aktivní procesní legitimace. Paušální odkaz na posudky není dostatečný. Krajský soud v napadeném usnesení jednoznačně uvedl, že vadou je chybějící odůvodnění aktivní procesní legitimace, tj. odůvodnění, proč z takových posudků tato legitimace vyplývá. Nemožnost dotčení práv stěžovatelů plyne i ze samotné logiky věci. Cílem napadeného opatření je úspora cest individuální automobilovou dopravou. Přesunem cestujících do midibusů dojde k úspoře tonáže na daných komunikacích, a nikoliv naopak. Zavedení MHD tak odlehčí dopravní zatíženosti a vylepší dopad na statiku budov v okolí. Ulicí Krajinskou v minulosti vedla tramvajová doprava, přičemž tramvaje mají větší hmotnost než midibusy a způsobují větší vibrace. Tvrzení o dopadu opatření na statiku je proto nedůvěryhodné. Další námítky pouze negují závěry krajského soudu bez jakéhokoliv nového odůvodnění či důkazu. K argumentu o bezpečnosti odpůrce uvedl, že dle dané logiky by jakákoliv vozidla na elektrický pohon byla tak nebezpečná, že by musela být zakázána *en bloc*.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatelé kasační stížnost podali s odkazem na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a uplatnili kasační námitku, dle které měl krajský soud návrh věcně projednat, neboť dostatečně tvrdili a doložili skutečnosti zakládající jejich aktivní procesní legitimaci k podání návrhu. K tomu Nejvyšší správní soud předeseílá, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98). Lze dodat, že ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 As 47/2016-39). Pro posouzení kasační stížnosti je nicméně určující obsah kasačních námitek.

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

[11] Jak již Nejvyšší správní soud zdůraznil ve svém předchozím rozsudku v téže věci (viz např. bod 14 uvedeného rozsudku), judikatura tohoto soudu rozlišuje na straně jedné aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a na straně druhé aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je již součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 218/2014-77, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS). Pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace dostačuje logické a konsekventní tvrzení o možném dotčení (zkrácení) subjektivních práv navrhovatele, aniž je třeba, aby bylo toto tvrzení také doloženo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2016, čj. 8 As 150/2015-57). Jinými slovy, ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude ... 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 působu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[12] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje na to, že rámec jeho rozhodování je vymezen vedle uplatněné kasační argumentace také nosnými důvody napadeného usnesení. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud v dané věci návrh odmítl z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelů. Nejvyšší správní soud se proto nemůže zabývat kasační argumentací týkající se (ne)provedení dokazování stěžovateli označenými posudky Ing. O. a Ing. H., jelikož tato otázka není rozhodná z hlediska nosných důvodů napadeného usnesení. Obsah daných posudků a skutečnosti z nich plynoucí mohou být samy o sobě významné teprve v rámci hodnocení aktivní věcné legitimace (tj. důvodnosti návrhu), kterou se však krajský soud v napadeném usnesení nezabýval. Jak ve světle výše uvedených judikатурních východisek přiléhavě podotkl ve svém vyjádření odpůrce, podstatu posouzení aktivní procesní legitimace tvoří pouze to, zda stěžovatelé konkrétním způsobem odůvodnili naplnění této podmínky řízení. Ač se převážná část argumentace obsažené v kasační stížnosti týká právě dokazování, nelze současně přehlédnout, že stěžovatelé též výslovně namítají, že uplatněná tvrzení ve vztahu k naplnění podmínky aktivní procesní legitimace považují za dostatečná, přičemž současně uvádí (viz bod 4. kasační stížnosti), jakých jejich subjektivních práv se napadené opatření týká. Tedy tímto směrem je také namístě zaměřit další úvahu kasačního soudu.

pokračování

[13] Jedním z důvodů, pro který Nejvyšší správní soud v předchozím řízení zrušil rozsudek krajského soudu v dané věci, bylo, že stěžovatelé v návrhu netvrdili, jak konkrétně napadené opatření zasáhne do jejich veřejných subjektivních práv a krajský soud v této souvislosti nesprávně vyšel toliko z několika vyjádření dotčených orgánů (konkrétně Státního památkového ústavu v Českých Budějovicích a Národního památkového ústavu) a spokojil se s tím, že stěžovatelka b) je vlastníkem domů v lokalitě dotčené napadeným opatřením a stěžovatel a) spolkem, v němž jsou vlastníci domů v dané lokalitě sdružení. To však s ohledem na kasační námitky, předmět napadeného opatření a míru jeho konkrétnosti nepovažoval Nejvyšší správní soud za dostatečné. V návaznosti na tento rozsudek krajský soud poté, co mu byla věc vrácena k dalšímu řízení, vyzval účastníky, aby sdělili své stanovisko k závěrům zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu, resp. vyzval stěžovatele (formou usnesení dle § 37 odst. 5 s. ř. s.), aby tvrdili a doložili svou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu. V reakci na tuto výzvu stěžovatelé v podání ze dne 13. 12. 2019 mimo jiné uvedli, že stěžovatel a) jako spolek sdružuje osoby, které mají nemovitosti v ulicích Krajinská i Hradební. Spolek byl založen za účelem prosazování a ochrany zájmů vlastníků domů v centru Českých Budějovic, čímž je myšleno též historické centrum ohraničené městskou památkovou rezervací, do které ulice spadají. Osoby sdružené ve spolku mají ve svých domech byty, prodejny, kanceláře a další bytové i nebytové prostory. Opatřením dojde ke zhoršení životního prostředí vibracemi, prašností a ohrožením životů a zdraví osob (např. padáním omítky a povahou dopravy). Stěžovatelka b) vlastní několik domů v ulici Krajinská (ty jsou ve vyjádření na různých místech konkrétně označeny, přičemž některé části vyjádření se týkají konkrétně popisovaného okolí některých zmiňovaných objektů). Provoz MHD v souladu s opatřením bude mít negativní vliv na nemovitosti, otřesy ohrozí jejich statiku, zvýší se hlučnost a bude negativně narušen klidový režim pěší zóny. V loubí domů se pohybují chodci, kterým bude hrozit střet s MHD. Vozidla MHD mají také nepřijatelnou tonáž způsobující otřesy a mající negativní vliv na statiku domů, které mají mělké základy. Pod komunikací jsou umístěny staré inženýrské sítě. Stěžovatelka b) byla přímo dotčena poruchou na vodovodním řádu, kde je potrubí z azbestové roury, což svědčí o stáří již nepoužívaného křehkého materiálu. V důsledku poruchy došlo k vyplavení zeminy okolo rohového pilíře domu, kde vznikly kaverny, a hrozilo sesednutí pilíře. K tomu nedošlo jen díky urychlenému stavebnímu zásahu. Při provozu MHD nelze vyloučit průjezd vozidel v těsné blízkosti pilířů loubí. Při rekonstrukci bylo zjištěno, že jsou domy podsklepené a založené v hloubce 2 - 2,5 metru, ale pilíře loubí jsou založené podstatně výše (cca 0,6 – 0,8 m pod úroveň ulice). Základy pilířů jsou vlivem namáhání zeminy náchylnější k poruchám způsobeným otřesy nebo změnou zatížení. Doprava s frekvencí 10 minut a obousměrným provozem může vést k vážným defektům staveb. Povolnění vjezdu MHD dojde ke znehodnocení staveb, neboť se sníží atraktivita pěší zóny. Opatření také zhorší možnosti zásobování, na kterém jsou stěžovatelé svým podnikáním závislí.

[14] Krajský soud výše uvedená tvrzení neshledal jako dostatečná a dospěl k závěru, že jsou v zásadě totožná jako ta, která vznesli stěžovatelé již v původním návrhu a jež také Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku neshledal jako dostačující. S takovou aplikací nosných důvodů, resp. závazného právního názoru plynoucího z předchozího rozsudku, který ve věci vydal, se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. V tomto ohledu je třeba předeslat, že předchozí rozsudek kasačního soudu v uvedené věci nikterak nepředpokládal, že by ohledně aktivní procesní legitimace navrhovatelů mělo být vedeno dokazování, případně že by stěžovatelé měli naplnění této podmínky řízení jakkoliv osvědčovat. Výše již citovaná judikatura (ostatně byla opakovaně zmiňována i v předchozím rozsudku zdejšího soudu v téže věci), váže naplnění aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy výhradně na tvrzení. Proto požadavek krajského soudu plynoucí z jeho usnesení čj. 50 A 73/2019-197, aby stěžovatelé svoji aktivní procesní legitimaci „*tvrdili a doložili*“ není přesný a do jisté míry mohl být pro stěžovatele zavádějící, pokud jde o jejich následnou

argumentaci a návrhy týkající se dokazování, resp. sporu o to, které podklady měl krajský soud v různé fázi řízení k dispozici. Uvedené se ostatně v jisté míře projevuje také v podobě aktuálně uplatněné kasační argumentace stěžovatelů. Nejvyšší správní soud navíc již v předchozím rozsudku jednoznačně uvedl, že tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele (stěžovatelů) by mělo být již součástí samotného návrhu a nikoliv plynout z podkladů založených ve správním spise či vyjádření správních orgánů (viz bod 23 citovaného rozsudku).

[15] Stejně tak již bylo výše zmíněno, že stěžovatelé v původním návrhu v zásadě žádná konkrétní tvrzení ve vztahu ke své aktivní procesní legitimaci neuváděli. Nejvyšší správní soud proto v tomto směru shledal v předchozím řízení vedle stěžejního zrušovacího důvodu (nevyčerpání předmětu řízení krajským soudem) důvodnou také kasační námitku týkající se nedostatečnosti tvrzení ve vztahu k aktivní procesní legitimaci a dospěl k závěru, že podoba tvrzení stěžovatelů neodpovídala dílčí a specifické povaze opatření. Sám krajský soud ostatně v nyní napadeném usnesení cituje relevantní pasáže předchozího rozsudku kasačního soudu, podle nichž „*povaha napadeného opatření vyžaduje, aby související tvrzení navrhovatelů byla konkretizována alespoň tak, že bude zjevný logický a myslitelný vztah tvrzené nezákonnosti práv k právní sféře navrhovatele (navrhovatelů), nikoliv k ulici Krajinské jako takové. K tomu lze poznamenat, že z veřejně dostupných webových mapových portálů je zřejmé minimálně to, že ulice Krajinská je delší více než 300 metrů, přičemž šíře komunikace, která se na různých místech kříží s jinými ulicemi, není v celé její délce stejná. Jisté lze v obecné rovině připustit, že vedení linky MHD může za určitých okolností obřezovat statiku domů, bezpečné napojení nemovitostí na pěší zónu, obřezání podnikatelských aktivit či narušení prostředí pachem, blukem, vibracemi a zhoršenou průjezdností i zhoršením zásobování, o nichž se navrhovatelé zmiňují. Lze si ostatně představit i další negativní dopady provozu linky MHD do různých práv různých subjektů. Vazba takových tvrzení na konkrétní sféru navrhovatelů (resp. vlastníků nemovitostí v dané ulici) nicméně nemůže být dána automaticky a vyžaduje upřesnění, a to právě s ohledem na předmět a povahu regulace plynoucí z napadeného opatření. Obecného charakteru bez jednoznačné vazby na konkrétní právní sféru navrhovatelů jsou pak i podklady, o nichž se krajský soud v souvislosti s hodnocením legitimace navrhovatelů zmiňuje, přičemž pro naplnění podmínky aktivní procesní legitimace nemůže být určující ani odkaz na jiné řízení u téhož krajského soudu týkající se jiného opatření obecné povahy (navíc odlišného svou povahou i rozsahem), o němž krajský soud taktéž hovoří“ (zvýraznění nyní doplněno). Současně Nejvyšší správní soud upozornil na to, že je nutné aktivní procesní legitimaci stěžovatelů hodnotit samostatně, přičemž stěžovatel a) je spolkem, na který je v tomto ohledu třeba klást odlišné požadavky. Z citovaného rozsudku však neplyne, že by Nejvyšší správní soud v případě stěžovatelů vyloučil naplnění aktivní procesní legitimace, resp. hodnotil v tomto směru některá z výše rekapitulovaných tvrzení. Připustil naopak, že typově se může jednat o tvrzení, která by mohla aktivní procesní legitimaci založit. Tomu však musí odpovídat konkrétní tvrzení stěžovatelů.*

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že přes jeho závěr o nutnosti samostatného posuzování aktivní procesní legitimace u obou stěžovatelů, jsou jak podání stěžovatelů týkající se (do)tvrzení jejich aktivní procesní legitimace, tak především i odůvodnění nyní napadeného usnesení krajského soudu, stejně jako následná kasační stížnost, formulovány převážně souhrnně k oběma stěžovatelům. Přesto kasační soud v návaznosti na uplatněné kasační námitky na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že doplněné tvrzení stěžovatelů na výtky obsažené v předchozím rozsudku zdejšího soudu zareagovalo v dostatečné míře, tedy závěr krajského soudu o odmítnutí návrhu nemůže obstát. V této souvislosti lze ostatně předeslat, že podle již existující judikatury se má soud v případě případných pochybností přiklonit k závěru, že návrh je projednatelný (viz rozsudek ze dne 11. 10. 2010, čj. 3 Ao 5/2010-125) a neměl by při zkoumání reálné pravděpodobnosti dotčení zabíhat příliš do hloubky, např. řešit pravdivost tvrzení navrhovatelů apod. Navrhovatelé by tudíž k dosažení věcného projednání návrhu mělo zpravidla postačit, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (rozsudek ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014-85).

pokračování

[17] V návaznosti na výše uvedené kasační soud dále zdůrazňuje právě význam shora zmíněného „svého dotčení“, tedy dotčení právní sféry stěžovatelů, které bylo a je pro posouzení dané věci určující. Zatímco totiž v předchozím rozsudku kasační soud poukázal na obecnost tvrzení stěžovatelů právě ve vztahu k dotčení jejich právní sféry (viz bod 24 rozsudku), z doplňující reakce stěžovatelů na výzvu krajského soudu (viz zejm. citované vyjádření z 13. 12. 2019) již konkrétní tvrzení týkající se dotčení konkrétních práv dovodit lze. Konkrétně stěžovatelka b) totiž v tomto směru zcela jednoznačně vymezila, které nemovitosti (včetně budov) v ulici Krajinská vlastní, přičemž ve vztahu k těmto konkrétním budovám tvrdí, jakým způsobem budou její práva s ohledem na regulaci plynoucí z přijatého opatření dotčena, přičemž reaguje i na zamýšlenou podobu vedení linky MHD ve vztahu k těmto konkrétním budovám. Již z toho je zřejmé, že se kvalitativně jedná o zcela jinou situaci, než byla dána v původním řízení vedeným u krajského soudu s ohledem na podobu návrhu stěžovatelů.

[18] Nejvyšší správní soud konkrétně poukazuje zejména na tvrzení o hrozbě provozu MHD pro statiku budov ve vlastnictví stěžovatelky b), která jsou založena na zcela konkrétních tvrzeních o stavebně technických parametrech domů (hloubce základů). Kasační soud samozřejmě nepřehlédl, že krajský soud v nyní napadeném usnesení vyšel z toho, že stěžovatelé mělkostí základů argumentovali již v původním návrhu, který Nejvyšší správní soud shledal z hlediska tvrzení o aktivní procesní legitimaci nedostatečný. Podstatu předchozího zrušovacího rozsudku však tvoří to, že stěžovatelé k této otázce neuvedli v zásadě nic konkrétního, pokud jde o dotčení svých práv, a navíc veškerou argumentaci (včetně té o hloubce základů) soustředili k vymezení samotné důvodnosti návrhu (zákonnosti napadeného opatření), a to výhradně (jak již bylo výše uvedeno) bez přímé vazby na jejich právní sféru. Jejich tvrzení byla navíc navázána na celou spornou oblast regulovanou napadeným opatřením, tedy ulice Hradební a Krajinskou (viz návrh na zrušení opatření obecné povahy ze dne 29. 5. 2018, zejm. str. 3 a 4). Jestliže stěžovatelé [stěžovatelka b)] nyní v reakci na výzvu krajského soudu dané skutečnosti vylíčili dostatečně konkrétně, a to přímo také k otázce naplnění aktivní procesní legitimace, nelze se ztotožnit se závěrem krajského soudu, že se nejedná o nové tvrzení způsobilé založit projednatelnost návrhu.

[19] Zcela bez významu nemusí být dále ani tvrzení o stavu inženýrských sítí. Ty sice nejsou ve vlastnictví stěžovatelů a jejich ochrana jim nepřislouží, nicméně v souvislosti s tvrzeními o zásahu do statiky budov [včetně těch ve vlastnictví stěžovatelky b)] nelze přehlížet ani související tvrzení, dle kterého jsou pod vozovkou křehké azbestové trubky, které mohou být v důsledku provozu MHD porušeny, což by mohlo mít vliv na statiku domu. S tím také přímo souvisí tvrzení o dřívější havárii způsobené právě poškozením inženýrských sítí, která se stavby dotkla a může v tomto směru vypovídat o zvýšené náchylnosti staveb k poškození, jakkoliv se nejedná o skutečnost související bezprostředně s provozem MHD, ale toliko o vedlejší skutečnost dokreslující jiná tvrzení o možném dotčení stěžovatelů. Ačkoliv by taková jednotlivá tvrzení sama o sobě k založení aktivní procesní legitimace nemusela vždy stačit, nelze odhlédnout od jejich vzájemné souvislosti vedoucí k dostatečnému vylíčení konkrétní situace v daném místě. Jinak řečeno, daná tvrzení s ohledem na konkrétní skutečnosti a předchozí události nasvědčují tomu, že ohrožení práv především stěžovatelky b) není zjevně nelogické či vyloučené a má určitý faktický základ, a především se týká konkrétních okolností vázajících se k její právní sféře. Dostatečně konkrétní je také tvrzení o možném znehodnocení staveb v důsledku povolení vjezdu midibusů do pěší zóny, neboť si lze představit, že zvýšení dopravního ruchu může vést k poklesu kvality života v určitém místě. Byť tomu tak nakonec ve skutečnosti nemusí být nebo si lze dokonce představit i zcela opačný dopad v podobě zvýšení hodnoty nemovitostí v důsledku lepší dopravní obslužnosti. Pro zkoumání důvodnosti však není, až na zjevně nelogická a absurdní tvrzení, na tomto místě prostor.

[20] Stejně tak nelze v návaznosti na výše zmiňovaná tvrzení *apriori* vyloučit ani to, že pro naplnění aktivní procesní legitimace může mít význam i tvrzené ohrožení bezpečnosti chodců. V této souvislosti kasační soud nad rámec nutného odůvodnění dodává, že ani případný závěr o nedostatečnosti naposledy zmíněného tvrzení (o ohrožení bezpečnosti chodců) nevylučuje, aby se obdobnými námitkami krajský soud zabýval v rámci posouzení samotné aktivní věcné legitimace. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu totiž „*v případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele*“ (usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS).

[21] Nejvyšší správní soud dodává, že naopak prosté tvrzení, dle kterého jsou stěžovatelé závislí na zásobování, uvedeným požadavkům nedostojí, neboť ze zmíněných tvrzení neplyne, jakým způsobem bude v důsledku přijetí opatření obecné povahy zásobování dotčených staveb znemožněno či významně zasaženo. Nejvyšší správní soud však opět považuje za podstatné zdůraznit, že na tomto místě nijak nehodnotí důvodnost těchto tvrzení, neboť tomu je vyhrazeno až posouzení věcné (aktivní věcné legitimace), pro které již budou podstatné také skutečnosti, které vzejdou z případného dokazování.

[22] Je třeba současně zdůraznit, že pokud krajský soud v rámci napadeného usnesení na různých místech vyvrací některá tvrzení stěžovatelů, pokud jde o dotčení jejich práv (např. trasa MHD bude v dané lokalitě obsluhována šetrnějšími elektrobusey, maximální povolená rychlost zde bude omezena, konkrétní hranice pozemní komunikace vedou podél zástavby s odstupem apod.), jedná se o úvahy, které již překračují rámec posouzení aktivní procesní legitimace. Již se totiž zjevně nejedná o hodnocení toho, zda taková tvrzení představují logickou a myslitelnou možnost dotčení právní sféry stěžovatelů, ale spočívají fakticky již v hodnocení legitimace věcné, tedy v posouzení věci samé, což ovšem nebylo předmětem napadeného usnesení.

[23] S ohledem na výše uvedené je tedy nutno uzavřít, že minimálně pokud jde o část napadeného opatření týkající se ulice Krajinské a stěžovatelku b), ve vztahu k níž lze některá ze shora zmiňovaných konkrétních tvrzení v návaznosti na uplatněné kasační námitky zcela nepochybně vztáhnout, nemůže být pochyb o tom, že její aktivní procesní legitimace je v tomto směru dána. Proto také nezbyvá, než zrušit napadené usnesení krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť návrh byl odmítnut nezákonně. Nad rámec výše uvedeného lze ještě doplnit (bez vlivu na shora vymezené závěry), že Nejvyšší správní soud taktéž již v předchozím rozsudku v dané věci na více místech poukázal na to (viz např. bod 26 rozsudku), že nedostatek aktivní (procesní) legitimace k podání návrhu představuje nedostatek procesních podmínek řízení. Krajský soud však v nyní napadeném usnesení návrh obou stěžovatelů odmítl jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou [tedy užil odmítací důvod předpokládaný v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který se však týká jiné situace, než nedostatku aktivní procesní legitimace].

[24] K výše uvedenému považuje kasační soud za vhodné ještě připomenout, že pokud jde o část napadeného opatření týkající se ulice Hradební, k té se krajský soud na více místech napadeného usnesení vyjádřil tak, že touto ulicí není přímý průjezd MHD plánován, resp. stěžovatelka b) se k této ulici v rámci doplnění svých tvrzení nijak blíže nevyjádřila (viz zejm. bod 17. a 32. napadeného usnesení). Stěžovatelé tyto závěry (týkající se ulice Hradební) v nyní projednávané kasační stížnosti nijak nepochybnili, zdejší soud se jimi proto nijak blíže



pokračování

nemohl zbývat. Závěrem je však nutno zdůraznit, že předmětem řízení u krajského soudu bylo i s ohledem na rozsah návrhu dané opatření obecné povahy jako celek.

[25] Zbývá dodat, pokud jde o otázku aktivní procesní legitimace stěžovatele a), jehož členové jsou vlastníky nemovitostí v dané lokalitě, že přímo ve vztahu k tomuto stěžovateli a jeho aktivní procesní legitimaci, se krajský soud v napadeném usnesení vyjádřil pouze okrajově (viz bod 21. a 26. napadeného usnesení). Nyní projednávaná kasační stížnost se navíc otázkou aktivní procesní legitimace tohoto stěžovatele nijak samostatně nevěnuje (je koncipována ve vztahu k oběma stěžovatelům souhrnně) a především nikterak nereflektuje odlišnost postavení obou stěžovatelů. Pro posouzení nyní projednávané kasační stížnosti je tedy především podstatné, že v rámci odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu nejsou důvody odmítnutí návrhu ve vztahu k jednotlivým stěžovatelům jednoznačně oddělitelné. Zatímco v případě stěžovatelky b) bylo možno i vzhledem k uplatněným kasačním námitkám vztáhnout alespoň některá konkrétní tvrzení o dotčení jejich práv právě a výlučně k ní, tedy dovést, že její aktivní procesní legitimace je v dané věci dána, v případě stěžovatele a) tak zdejší soud učinit nemůže. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, pokud jde o stěžovatele a), že krajský soud v bodě 30. napadeného usnesení cituje část závěrů zdejšího soudu plynoucích z jeho předchozího zrušujícího rozsudku v dané věci, které se týkají i otázky aktivní procesní legitimace spolků. Nicméně podstata i tohoto bodu odůvodnění usnesení krajského soudu spočívá souhrnně v tom, že „*oba navrhovatelé stále setrvávají pouze v obecné rovině.*“ Lze tedy uzavřít, že podoba (společných) kasačních námitek obou stěžovatelů, resp. především podoba (převážně souhrnného) odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu v nynějším v kasačním řízení vylučují, že by Nejvyšší správní soud mohl rozhodnout o kasační stížnosti z hlediska každého ze stěžovatelů odděleně. Shledal-li tedy kasační soud důvody pro zrušení nyní napadeného usnesení, nezbývá, než tak učinit ve vztahu k oběma stěžovatelům. Lze dodat, že pokud by krajský soud v dalším řízení opět dospěl z obdobných důvodů k závěru o odmítnutí návrhu ve vztahu ke stěžovateli a), bude nezbytné, aby řádně, přehledně a úplně osvětlil, jaká tvrzení (včetně těch uplatněných oběma stěžovateli) právě k tomuto stěžovateli vztáhl a proč ta která tvrzení nejsou k založení aktivní procesní legitimace tohoto stěžovatele dostatečná.

[26] K tomu lze nad rámec výše uvedeného ještě poznamenat, že zdejší soud v rámci předchozího zrušujícího rozsudku mimo jiné skutečně uvedl, že „*dosavadní judikatura, pokud jde o legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, výslovně připustila toliko legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu v případě spolků zaměřených na ochranu životního prostředí (viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14)*“. Možnost aktivní procesní legitimace stěžovatele a) však kasační soud nikterak nevyločil, nýbrž pouze ve vztahu k oběma stěžovatelům poukázal za nedostatečnost jejich tehdejších tvrzení, pokud jde o dotčení jejich práv. I v případě spolku tedy musí být především určující dostatečnost tvrzení o zásahu právní sféry. Stejně tak je nutno poukázat na to, že byť citovaný náleží Ústavního soudu byl vydán v případě opatření obecné povahy v podobě územního plánu napadeného spolkem zaměřeným na ochranu přírody a krajiny, daný náleží mimo jiné v obecné rovině poukázal na absurdnost situace, v níž by osoba jinak splňující vymezené podmínky (např. vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím), nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen proto, že se spolu s dalšími osobami (např. obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají zrušení opatření obecné povahy (viz bod 22. citovaného náleží). Jinak řečeno, skutečnost že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze bez dalšího z hlediska naplnění jeho aktivní procesní legitimace přičítat k jeho tíži.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. března 2021

Milan Podhrázký  
předseda senátu