

## USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martyiny Weissové ve věci

navrhovatel: **T. B.**, narozený dne xxx  
bytem xxx, xxx  
zastoupen advokátem Mgr. Davidem Böhmem  
se sídlem Krouzova 3022/7, 143 00 Praha 4

proti  
odpůrci: **České přístavy, a.s.**, IČO 45274592  
se sídlem Jankovcova 6, 170 00 Praha 7  
zastoupen advokátem Mgr. Markem Vojáčkem  
se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

**v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Provozního řádu přístavu Praha Smíchov, č. j. 58/421/2016,**

### takto:

- I. Návrh se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč z účtu Městského soudu v Praze ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupce Mgr. Davida Böhma, advokáta.
- IV. Zástupce navrhovatele advokát Mgr. David Böhm se vyzývá, aby ve lhůtě do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení sdělil soudu číslo svého bankovního účtu, popřípadě svůj požadavek na poukázání předmětné částky poštovní složenkou.

### Odůvodnění:

1. Navrhovatel se podaným návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy, a to Provozního řádu veřejného přístavu Praha – Smíchov, č. j. 58/421/2016, ve znění změny č. 3 z 31. 1. 2020 (dále jen „Provozní řád“).
2. Navrhovatel uvedl, že odpůrce je provozovatelem pozemní části přístavu Praha – Smíchov (dále jen „Přístav“) podle zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o vnitrozemské plavbě“); přičemž pozemní část přístavu je umístěna na pozemku parc. č. 5049/1 v k. ú. Smíchov (dále jen „Pozemek“) ve vlastnictví odpůrce. Navrhovatel zdůraznil, že Přístav je přístavem veřejným. Vysvětlil, že Přístav užívá k dlouhodobému stání svého plovoucího zařízení č. xxx.
3. Dále uvedl, že v současné době probíhají civilní spory mezi odpůrcem a navrhovatelem, jakož i dalšími uživateli Přístavu. Poukázal přitom zejména na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1672/2019, a ze dne 14. 8. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1473/2020. Uvedl, že během

těchto sporů odpůrce přistoupil ke změně Provozního řádu (původní znění bylo ze srpna 2016), když změnou č. 3 ze dne 31. 1. 2020 nově vymezil místa určená pro dlouhodobé stání plavidel a plovoucích zařízení a neurčená pro dlouhodobé stání. Dodal, že Provozní řád byl schválen Státní plavební správou – pobočkou Praha dne 24. 2. 2020, nicméně ta jej schvaluje pouze z hlediska bezpečného provozu v přístavu. Uvedl, že v předchozích verzích Provozního řádu nebyla místa pro dlouhodobé stání nikdy vymezena. Navrhovatel považoval Provozní řád za nezákonný; namítal, že jeho vydáním, resp. poslední novelizací, byl zkrácen na svých právech.

4. Byl přesvědčen, že ačkoliv tak zákon výslovně nestanoví, je Provozní řád opatřením obecné povahy v materiálním smyslu, a tím pádem podléhá soudnímu přezkumu podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění rozhodném (dále jen „s. ř. s.“). Navrhovatel byl rovněž přesvědčen, že vystupuje-li odpůrce v roli provozovatele pozemní části přístavu, je správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Shrnul, že provozovatel pozemní části přístavu z pozice nadřízenosti vykonává práva a povinnosti, jimiž omezuje veřejné subjektivní právo spočívající ve veřejném užívání (vodní části) přístavu blíže neurčeným okruhem osob. Dovodil, že vztah odpůrce jakožto správního orgánu *sui generis* a navrhovatele jakožto subjektu veřejného užívání, regulovaný zákonem o vnitrozemské plavbě, je vztahem veřejnoprávním.
5. Uvedl, že byl vydáním Provozního řádu přímo dotčen na svých veřejných subjektivních právech, konkrétně na svém právu veřejného užívání veřejného přístavu, zakotveném v § 6 odst. 1 zákona o vnitrozemské plavbě. Rovněž tak byl dotčen na soukromém užívání svého majetku; má totiž naléhavou komunikační potřebu užití Pozemku, jelikož nemá jinou možnost, jak se dostat ke svému plovoucímu zařízení, umístěnému na vodě. Své plovoucí zařízení má dlouhodobě umístěné v Přístavu na poloze č. xxx, stanovišti č. xxx. Dodal, že za tímto účelem užívá Přístav již 35 let a jeho plovoucí zařízení není určeno k opakovanému přemísťování. Upozornil na to, že dříve Provozní řád místa pro dlouhodobá stání nestanovil, ani nebyla označena plavebním značením; odpůrce řešil užívání dlouhodobých stání nájemními smlouvami.
6. Navrhovatel dále uvedl, že Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1473/2020, dospěl k závěru, že Provozní řád je závazným pokynem podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě. Navrhovatel se však s tímto závěrem neztotožnil a měl za to, že Provozní řád naplňuje definiční znaky opatření obecné povahy, přičemž tuto možnost Nejvyšší soud nevzal v úvahu. Uvedl, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) vymezuje opatření obecné povahy jako akt, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Poukázal na to, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu zvítězilo materiální pojetí opatření obecné povahy, podle kterého je opatřením obecné povahy každý akt, který naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy. Zdůraznil, že u Provozního řádu jsou kumulativně splněny znaky závaznosti (závazně stanoví práva a povinnosti uživatelů Přístavu na základě a v mezích zákona); konkrétní předmět (reguluje provoz v Přístavu, tj. provoz konkrétně vymezeného předmětu na jasně daném území); obecně vymezený okruh adresátů (působí vůči blíže neurčenému okruhu osob, které mohou Přístav užívat); neexistence zákonné překážky (ze zákona o vnitrozemské plavbě nevyplývá žádná konkrétní forma předmětného aktu, vyloučeno není ani použití správního řádu). Uvedl, že Provozní řád konkretizuje v zákoně stanovené povinnosti. Měl za to, že materie upravená Provozním řádem je svou povahou srovnatelná s dopravním značením, které je v souladu s ustálenou judikaturou považováno za opatření obecné povahy. Provozní řád rovněž vykazuje podobnost s nařízením hl. m. Prahy, jímž se vymezují oblasti hl. m. Prahy, v nichž lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užit za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, jimiž hl. m. Praha vymezilo tzv. modré zóny; toto nařízení přitom Ústavní soud posoudil jako opatření obecné povahy. V této souvislosti uvedl, že podobně jako zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění rozhodném, i zákon o vnitrozemské plavbě v § 7 předvídá vydání aktu, v němž provozovatel pozemní části přístavu zveřejní zákonem stanovené informace,

a v § 6b zákon o vnitrozemské plavbě předvídá vydání ceníku za užívání. Užívání přístavu je tak svým charakterem podobné užívání parkovacích míst; jedná se *de facto* o parkování na vodě.

7. Zopakoval, že se domnívá, že Provozní řád není pokynem podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě. Uvedl, že ze systematiky zákona o vnitrozemské plavbě vyplývá, že tento zákon rozlišuje na jedné straně povinnosti provozovatele přístavu a na druhé straně práva provozovatele přístavu. Měl za to, že zákonem stanovená práva a povinnosti nelze směřovat, protože smysl a účel zákonné úpravy je v každém případě jiný. Stanoví-li zákon provozovateli přístavu povinnosti, zejm. v podobě povinnosti provozovat pozemní část přístavu a udržovat ji ve stavu umožňujícím bezpečný provoz, zveřejnit podmínky vyvázání plavidel, poskytování služeb, vést evidenci plavidel a nákladů, označit místa pro dlouhodobé stání, pak je zřejmě účelem veřejný zájem na zajištění možnosti veřejného užívání přístavu a vhodných podmínek užívání. Oprávnění provozovatele udílet uživatelům přístavu pokyny oproti tomu umožňuje provozovateli *ad hoc* reagovat na různé situace při běžném provozu přístavu a zajistit, aby tento provoz probíhal bezpečně. Dodal, že u povinností provozovatele se počítá s tím, že budou vhodným způsobem zveřejněny, či vhodným způsobem označeny; zákon tedy předvídá vydání písemného, blíže neurčeného aktu, kterým je v daném případě Provozní řád. Poukázal na to, že na rozdíl od takového formálního aktu je pokyn ze své podstaty jednorázovým, neformálním, bezprostředním úkonem orgánu veřejné správy. Odkázal přitom na znaky „zásahu“ popsané teorií a judikaturou.
8. Shrnuje, že s přihlédnutím k tomu, že Nejvyšší soud výslovně označil odpůrce za správní orgán *sui generis*, k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy v judikatuře a konečně k charakteru samotného Provozního řádu nevidí důvod, pro který by Provozní řád neměl být považován za opatření obecné povahy. Materiálnímu pojetí je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, podle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Opačný výklad by přitom porušil právo navrhovatele domáhat se stanoveným postupem svých práv u nezávislého a nestranného soudu, zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i právo domáhat se přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.
9. Poukázal dále na to, že Provozní řád je nedílně propojený s Cenovým předpisem. Měl za to, že v tomto ohledu zákon o vnitrozemské plavbě ponechává odpůrci libovůli ve stanovení ceny za užívání Přístavu, přičemž z Cenového předpisu je rovněž patrný šikanózní postup odpůrce, kdy pro dlouhodobá stání nadále vyžaduje uzavření písemné smlouvy. Uvedl, že mezera v zákoně v podobě absence kontroly ceny stanovené provozovatelem přístavu za užívání pozemní části přístavu je dalším aspektem, který je třeba vzít v potaz u jednostranného stanovování povinností uživatelům ze strany provozovatele přístavu.
10. Navrhovatel s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy poté namítal nezákonnost postupu, tj. nesoulad s procesním právem, nezákonnost obsahu, tj. nesoulad s hmotným právem, jakož i nepřiměřenost přijatého řešení. Uvedl, že návrh Provozního řádu s odůvodněním nebyl v rozporu s § 171 správního řádu uveřejněn ani projednán s dotčenými orgány; dotčené osoby nebyly vyzvány, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. Vydání Provozního řádu navrhovatel dále vnímal jako zřejmé zneužití pravomoci, neboť Provozní řád neobsahuje žádné odůvodnění toho, jakým způsobem byla určena místa pro dlouhodobé stání, a proto je nepřezkoumatelný. Jednání odpůrce považoval rovněž za diskriminační a přijaté řešení za neproporcionální. Uzavřel, že Provozní řád je nezákonný.
11. Odpůrce ve vyjádření ze dne 8. 2. 2021 konstatoval, že návrh považuje za nepřijatelný. Uvedl, že návrhem není sledována ochrana veřejných subjektivních práv navrhovatele, nýbrž další zdržení civilního řízení o žalobě na vyklizení Pozemku a tím i další prodloužení zásahu do vlastnického práva odpůrce, jehož Pozemek navrhovatel nadále bez právního důvodu užívá.

12. Odpůrce uvedl, že trvalé umístění plavidla, které z užívání veřejného přístavu vylučuje veškeré další zájemce z řad veřejnosti, není užíváním obecným, nýbrž zvláštním; přístav nelze užívat v rozporu se závaznými pokyny provozovatele přístavu podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě; k dlouhodobému stání plavidla je možno využít pouze místa k tomu určená provozovatelem přístavu (§ 8 odst. 2 zákona o vnitrozemské plavbě). Odpůrce v souladu s § 8 odst. 2 zákona o vnitrozemské plavbě určil místa k dlouhodobému stání plavidel, a to v Provozním řádu, přičemž takové určení míst k dlouhodobému stání je závazným pokynem podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě. Odpůrce se ztotožnil se závěry Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2020, č. j. 22 Cdo 1473/2020-677, že zákon dává provozovatelům přístavů pravomoc udílet závazné pokyny provozovatelům plavidel – uživatelům přístavu, kterými může provozovatel přístavu mj. určit, která místa jsou určena k dlouhodobému stání plavidel. Tyto pokyny přitom mohou být obsaženy i v „provozním řádu“, což je tradiční pojem, byť jej současný zákon nezná. Zdůraznil, že se jedná o pokyn ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., nikoliv o opatření obecné povahy. Poukázal na to, že obdobně ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 59/2014-34, byly pokyny provozovatele letiště, které měly povahu faktického úkonu, obsaženy v Dopravním řádu Letiště Ruzyně. Měl za to, že tento rozsudek se týkal typově obdobných pokynů soukromoprávního subjektu – přeneseného výkonu státní správy; jen v daném případě se jednalo o pokyny provozovatele letiště.
13. Akcentoval, že mu nebyla zákonem svěřena rozhodovací pravomoc ani pravomoc vydávat opatření obecné povahy. Pokyn určující místa k dlouhodobému stání, resp. celý Provozní řád, ve kterém je tento pokyn obsažen, není opatřením obecné povahy z formálního ani materiálního hlediska. Poukázal na to, že zákon o vnitrozemské plavbě výslovně počítá s vydáváním opatření obecné povahy, a to plavebním úřadem dle § 22a, § 30a a § 49 odst. 3. zákona o vnitrozemské plavbě. Uzavřel, že závazný pokyn provozovatele přístavu může být samostatně přezkoumán ve správním soudnictví výlučně v řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s.
14. Dodal, že změnou č. 3 Provozního řádu nemohlo dojít k dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatele. Poukázal zejména na to, že v případě polohy č. xxx, užívané navrhovatelem, k žádné změně nedošlo, když tato poloha nebyla a nadále není určena k dlouhodobému stání. Odmítl taktéž, že by Provozní řád byl nezákonný. Naopak měl za to, že pokyn, jehož nezákonnosti se navrhovatel domáhá, nadto nesprávně v řízení o zrušení opatření obecné povahy, slouží k zajištění bezpečného provozu Přístavu, je zákonný a přiměřený; dodal, že takto jej ostatně posoudil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2020, č. j. 22 Cdo 1473/2020-677.
15. Odpůrce navrhl, aby soud nepřipustný návrh odmítl; alternativně navrhl, aby soud nedůvodný návrh zamítl. Navrhl rovněž, aby mu soud přiznal náhradu nákladů řízení.
16. Soud je vždy povinen hodnotit, zdali podaný návrh splňuje podmínky řízení, a jedná-li se tak o návrh přípustný.
17. Při těchto úvahách soud vyšel z následující právní úpravy:
18. Podle § 2 s. ř. s. „*[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínky stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“
19. Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. „*[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách.*“
20. Podle § 4 odst. 2 s. ř. s. „*[v]e správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.*“

21. Podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o vnitrozemské plavbě „[p]rovozovatel pozemní části přístavu je povinen po projednání se správcem vodní cesty označit plavebním značením místa určená pro dlouhodobé stání plavidel, pro stání určitých plavidel, plavidel určitých provozovatelů nebo plavidel přepravujících určitý náklad.“
22. Podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě „[p]rovozovatel pozemní části přístavu je oprávněn vydávat provozovatelům a vůdcům plavidel, členům posádek plavidel, cestujícím a ostatním osobám, které se nacházejí v přístavu, pokyny směřující k zajištění jeho bezpečného provozu. Tyto osoby jsou povinny se pokyny provozovatele pozemní části přístavu řídit, neohrozí-li splnění takového pokynu bezpečnost plavidla nebo osob na něm se nacházejících.“
23. Soud předně uvádí, že opatření obecné povahy jako obecný právní institut je obsažen v části šesté správního řádu. Podle § 171 správního řádu podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.
24. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, v němž se k opatření obecné povahy uvádí, že „[o]becně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu. Zákonodárce zůstal definicí opatření obecné povahy dlužen a do § 171 správního řádu se dostalo pouze negativní vymezení, které odlišuje opatření obecné povahy od obou klasických forem činnosti správních orgánů, tedy činnosti normotvorné a rozhodovací. Opatření obecné povahy tvoří jistý mezizáklad mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt.“
25. Soud konstatuje, že v nyní projednávané věci je pro další postup rozhodné posouzení, zda akt, který navrhovatel jako opatření obecné povahy označuje, skutečně takovým opatřením je. Východiskem je přitom nalezení odpovědi na otázku, jaké je právní postavení odpůrce.
26. Soud uvádí, že § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“, kterým se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, konstatoval, že tato „[z]ákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“ Na uvedené navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 59/2014-34, tím, že „[p]řezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena jen taková činnost, která naplňuje všechny tři výše citované definiční znaky. Nadto, aby bylo možné provést přezkum činnosti správního orgánu, musí vedle těchto tří prvků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v § 2 s. ř. s., a to, že v daném konkrétním případě musí být působením správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Právě fakt, že právní sféra adresáta veřejné správy je závazně a autoritativně dotčena uplatněním vrchnostenských oprávnění správního orgánu (tedy v konkrétní věci a vůči konkrétním adresátům), je pojmovým znakem veřejného subjektivního práva (bližší viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, publikovaný pod č. 415/2004 Sb. NSS, či usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 1. 2004, č. j. Konf 93/2003 - 5, publikované pod č. 276/2004 Sb. NSS). Sluší se v této souvislosti poznamenat, že ke zmiňovanému dotčení právní sféry fyzických a právnických osob (jejíž ochrana je důvodem existence správního soudnictví) nemusí nutně dojít v důsledku vydání správního rozhodnutí [jak by se mohlo zdát z dikce ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – „pokud jim bylo svěřeno rozhodování“], ale může jít i o jiné právně relevantní (a zákonem výslovně předpokládané) jednání subjektu vystupujícího (být jen ve specifických případech) jako orgán veřejné moci (podoba definice správního orgánu je důsledkem toho, že je v s. ř. s. podána pouze v souvislosti s definicí

*řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Opačný výklad by vedl k naprostému popření smyslu řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (k tomu podrobněji dále).“*

27. Soud konstatuje, že v nyní projednávané věci je odpůrce právníčkou osobou, akciovou společností, která byla založena Fondem národního majetku České republiky jako jediným zakladatelem na základě zakladatelské listiny ze dne 29. 4. 1992, přičemž společnost vznikla zápisem do obchodního rejstříku u Městského soudu v Praze dne 6. 5. 1992; a která vyvíjí podnikatelskou činnost. Nejedná se tedy o orgán moci výkonné, ani o orgán územního samosprávného celku a nejde ani o právníčkou osobu, již by bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob v oblasti veřejné správy. Soud zdůrazňuje, že odpůrci nebyla zákonem svěřena žádná rozhodovací pravomoc (tedy pravomoc vydávat správní rozhodnutí jakožto akty aplikace práva), žádná pravomoc vydávat právní předpisy a žádná pravomoc vydávat opatření obecné povahy.
28. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, podle kterého „[p]ravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále k přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy uvedl, že „[p]ravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.“
29. Jak již soud uvedl výše, odpůrci takové oprávnění na základě žádného zákonného zmocnění nenáleží. Soud je přesvědčen, že oprávnění, která byla odpůrci dána k dispozici § 7 zákona o vnitrozemské plavbě, nelze podřadit pod pojem „vydávání opatření obecné povahy“, resp. že tato ustanovení nezakládají pravomoc odpůrce vydávat opatření obecné povahy. Tato oprávnění, která zákonodárce svěřil odpůrci zákonem o vnitrozemské plavbě, lze však zařadit do množiny jiných faktických pokynů či donucení, resp. zásahů podle § 82 s. ř. s. Všechna tato opatření, pokyny či příkazy jsou totiž nástrojem k řádnému výkonu činností při provozu přístavu a slouží zejména k zajištění řádného stavu přístavu a k udržování bezpečného plavebního provozu v přístavu (jak ostatně přímo vyplývá z § 7 zákona o vnitrozemské plavbě). Tato oprávnění tedy bezpochyby sledují veřejný zájem na bezpečném a bezporuchovém plavebním provozu, jakož i fungování veřejného přístavu.
30. Z pohledu posuzované věci je podstatný zejména § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě, podle kterého je provozovatel pozemní části přístavu oprávněn vydávat provozovatelům a vůdcům plavidel, členům posádek plavidel, cestujícím a ostatním osobám, které se nacházejí v přístavu, pokyny směřující k zajištění jeho bezpečného provozu, přičemž tyto osoby jsou povinny se pokyny provozovatele pozemní části přístavu řídit, neohroží-li splnění takového pokynu bezpečnost plavidla nebo osob na něm se nacházejících. Soud přitom nevidí důvod, pro který by provozovatel pozemní části přístavu tyto pokyny nemohl zobecnit a zveřejnit v podobě například právě Provozního řádu, pokud to jejich povaha umožňuje. Soud dodává, že takové zakotvení pokynů podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě nevylučuje oprávnění provozovatele pozemní části přístavu vydávat následně další, jednorázové pokyny, bude-li to vyžadovat zajištění bezpečného provozu přístavu. Soud má současně za to, že určení míst k dlouhodobému stání ve veřejném přístavu provozovatelem pozemní části přístavu je možno pod tyto pokyny podřadit. Skutečnost, že podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o vnitrozemské plavbě je provozovatel pozemní části přístavu povinen po projednání se správcem vodní cesty označit plavebním značením místa určená mj. pro dlouhodobé stání plavidel, na tom ničeho nemění. Tedy provozovatel pozemní části přístavu má povinnost označit místa k dlouhodobému stání, a provozovatel plavidla je následně povinen podle § 8 odst. 2 zákona o vnitrozemské plavbě ve veřejném přístavu využít k dlouhodobému stání plavidla pouze místa k tomu určená provozovatelem pozemní části přístavu. Jinými slovy,

provozovatel plavidla je povinen řídit se pokyny provozovatele přístavu, který určil místa k dlouhodobému stání; není přitom rozhodné, že byl povinen tak učinit, neboť pokynem podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě je právě až označení toho kterého místa. Zakotvení takového pokynu rovněž v Provozním řádu se soudu jeví logické, neboť tato povinnost provozovatele pozemní části přístavu označit plavebním značením místa určená pro dlouhodobé stání plavidel přímo předpokládá, že daný pokyn bude mít dlouhodobějšího trvání.

31. Soud konstatuje, že provozovatel pozemní části přístavu při výkonu těchto oprávnění vystupuje v postavení správního orgánu *sui generis*, neboť tato oprávnění jsou mu výslovně svěřena zákonem (normou veřejného práva), slouží k prosazení výše popsaného veřejného zájmu a jejich využití není vázáno na podmínku existence soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem pozemní části přístavu a dotčenou osobou (uživatelé přístavu). Proti těmto faktickým úkonům provozovatele pozemní části přístavu se tedy dotčená osoba může dovolávat ochrany ve správním soudnictví; jediným možným prostředkem však je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.
32. Soud dodává, že je shodně s odpůrcem přesvědčen, že nyní posuzovanou věc je možné přirovnat k věci, kterou posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 59/2014-34. V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval rozhodovací pravomocí Letiště Praha, a. s., resp. pravomocí provozovatele letiště podle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o civilním letectví“) vydávat v postavení osoby soukromého práva závazné pokyny třetím osobám. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k tomu, že „[z]ákon o civilním letectví sice umožňuje stěžovateli vydat v jeho mezích pokyny a příkazy k zajištění bezpečného provozu letiště (proti nimž se lze domáhat soudní ochrany v řízení na ochranu před nezákonným zásahem), avšak pro případ, že osoba účastníci se provozu letiště takový pokyn či příkaz poruší či odmítne-li se mu podřídit, není stěžovatel povolán k tomu, aby ji z vrchnostenské pozice za toto jednání sankčně postihoval. Jinými slovy, není-li stěžovatel oprávněn autoritativně postihovat porušení jím vydaných příkazů a pravidel nebo neuposlechnutí jeho pokynů, konsekventně platí, že na podkladě vlastní „sankční normotvorby“ nemůže přijmout akt s jakýmkoli (veřejnoprávními) účinky navenek vůči jeho adresátu.“ Soud poukazuje na to, že ke shodným závěrům, tedy že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je pro nyní posuzovanou věc relevantní, dospěl i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 14. 8. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1473/2020.
33. Soud pro úplnost dodává, že zákon o vnitrozemské plavbě s vydáváním opatření obecné povahy výslovně počítá, ovšem pravomoc k jeho vydání přiznává toliko plavebnímu úřadu (viz § 22a, § 30a a § 49 zákona o vnitrozemské plavbě).
34. Vzhledem ke všemu shora uvedenému dospěl soud k závěru, že odpůrce vydáním Provozního řádu nevykonával pravomoc vydávat opatření obecné povahy v mezích zákona o vnitrozemské plavbě; ta, jak již bylo opakovaně konstatováno, mu totiž ze zákona nepřísluší. Jakýkoli jím vydaný akt tak nemůže být považován za „opatření obecné povahy“. Soud opakuje, že Provozní řád nelze považovat za opatření obecné povahy již proto, že žádný zákon odpůrci neukládá – a ani neumožňuje – vydat závazné opatření obecné povahy, jehož návrh by navíc musel být projednáván postupem podle části šesté správního řádu. Navrhovatel se tedy mýlí, jestliže se domnívá, že Provozní řád je opatřením obecné povahy.
35. Soud shrnuje, že dospěl k závěru, že Provozní řád vydaný odpůrcem není opatřením obecné povahy. Jelikož se navrhovatel proti postupu odpůrce mohl bránit pouze v režimu žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, nezbylo soudu než návrh pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.
36. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že nepřehlédl nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, týkající se postupu v případě, kdy soud přistoupí k odmítnutí návrhu (žaloby) z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro navrhovatele (žalobce) žádným způsobem předvídatelná Ústavní soud v bodech 45 a 46 nálezu uvedl: „Z hlediska účinné soudní

*ochrany tak není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, nemůže být oslabována hledáním vhodného procesního řešení. Právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 173/2015-31 ze dne 27. 11. 2015, bod 49). (...) Postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.“*

37. V dané věci však soud nepostupoval nepředvídatelným způsobem, když nepřistoupil k poučení navrhovatele o potřebnosti podat jiný žalobní typ ve věci, jelikož by se jednalo o zcela formální a nadbytečný procesní úkon. Předně soud zohlednil, že navrhovatel podal návrh formálně bezvadný, přičemž v něm výslovně uvedl, že Provozní řád považuje za opatření obecné povahy a toto své přesvědčení důkladně odůvodnil. Dále navrhovatel v podaném návrhu zcela jednoznačně odmítl, že by Provozní řád mohl být pokynem podle § 7 odst. 5 zákona o vnitrozemské plavbě, a vymezil se rovněž proti pojetí Provozního řádu jako zásahu ve smyslu legislativní zkratky § 82 s. ř. s. Tak, jak byl návrh formulován, jej tedy nebylo v žádném případě možné považovat za tzv. zásahovou žalobu a činit následně úkony k doplnění náležitostí tohoto typu podání. Nad to soud upozorňuje, že jak z obsahu návrhu a vyjádření účastníků v soudním spise, tak z doložených listin je zcela zřejmé, že navrhovatel návrh k soudu nepodal dle § 84 s. ř. s. do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o nezákonném zásahu. Navrhovatel totiž zásah spatřoval ve vydání Provozního řádu, jenž byl vydán (resp. jeho příslušná změna) před jedním rokem než byl návrh v dané věci podán. Přičemž jak uvedeno výše, navrhovatel si byl jeho vydání dobře vědom již od nabytí jeho účinnosti. Opravou žalobního petitu v dané věci by pak došlo k situaci, kdy by žaloba se změněným petitem ve smyslu § 82 s. ř. s. opět musela být soudem odmítnuta, a to z důvodu opožděnosti dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Přičemž marné uplynutí lhůty pro podání tzv. zásahové žaloby dle § 84 odst. 2 s. ř. s. již nelze zhojit

1. Soud v této souvislosti poukazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Zákonná lhůta, v níž lze uplatnit právo u soudu, vychází i ze zásady, že každý si střeží svá práva. Musí však být objektivně nastavena tak, aby existovala reálná možnost adresáta své právo na soudní kontrolu uplatnit, aby nešlo o ochranu pouze iluzorní (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 a Pl. ÚS 12/07). Zákon ukládá soudu při zkoumání podmínek řízení zohlednit případné překážky uplatnění takového práva [...]. Načasné uplatnění práva u soudu má nesporný vliv i volba a určení žalobního typu, kterým se lze ochrany u soudu domáhat, neboť lhůty k podání žaloby/návrhu se u jednotlivých typů liší. Správnou volbu příslušného žalobního typu předurčuje jednoznačnost a srozumitelnost samotné právní úpravy, kterou je správní orgán vázán a podle které v dané konkrétní věci postupuje. Podle judikatury kasačního soudu pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.; viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, a ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Podle Nejvyššího správního soudu v případě, kdy došlo k obratu v judikatorním nablžení na povahu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, je nutné, aby se soud zabýval i otázkou, zda nemohlo dojít k situaci, která by znamenala faktické odeprání soudní ochrany (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 36).“*
2. Soud se tedy zabýval i otázkou, zdali nemohlo dojít v dané věci k situaci, která by pro navrhovatele ve své podstatě znamenala faktické odeprání soudní ochrany. V dané věci soud však neshledal, že by navrhovatel byl jakkoliv objektivně omezen ve výběru procesních prostředků dle soudního řádu správního, jimiž mohl proti tvrzeným následkům spojeným s vydáním Provozního řádu brojít. Tedy k žádnému pochybení na straně správního orgánu či soudu, které by navrhovatele připravilo o možnost brojít soudní cestou proti Provoznímu řádu, nedošlo; rovněž tak v dané věci nedošlo ani k žádnému obratu v judikatorním posuzování předmětné právní problematiky.



3. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
4. O vrácení soudního poplatku rozhodl soud podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění rozhodném, dle kterého byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Soudní poplatek za podaný návrh v této věci činil 5 000 Kč, soud tedy rozhodl o vrácení soudního poplatku v této výši. Soud zároveň vyzval právního zástupce navrhovatele k poskytnutí součinnosti.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 30. března 2021

Mgr. Gabriela Bašná v.r.  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Sylvie Kosková