

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2023 / XXI. ROČNÍK / 31. 10. 2023}

OBSAH

4511	Doprava: právní zájem na poskytnutí údajů z registru silničních vozidel	3
4512	Veřejné zakázky: stanovení kauce; přezkum nabídky a nabídkové ceny při určení správné výše kauce.....	5
4513	Územní samospráva: rozsah samostatné působnosti obce při vydávání obecně závazné vyhlášky.....	13
4514	Shromáždovací právo: forma shromáždění; povinnost úřadu poskytnout svolavatelé pomoc.....	18
4515	Pobyt cizinců: žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany jako řádný opravný prostředek.....	31

Doprava: právní zájem na poskytnutí údajů z registru silničních vozidel

k § 5 odst. 7 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (v textu jen „zákon o podmínkách provozu“)

Právní vztah založený na osvědčené existenci pohledávky žadatele o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel za osobou, která je vlastníkem (provozovatelem) vozidla, jehož registrační značku žadatel v žádosti označí, je právním zájmem odůvodňujícím poskytnutí údajů z tohoto registru (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu vlastníka či provozovatele vozidla) ve smyslu § 5 odst. 7 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 6. 2023, čj. 30 A 31/2023-44)

Prejudikatura: č. 4064/2020 Sb. NSS.

Věc: S. L. P.-V. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel.

Žalobce se obrátil na Městský úřad Vrchlabí se žádostí o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel. Dožadoval se sdělení jmen, příjmení, data narození a trvalého pobytu vlastníků či provozovatelů 20 vozidel, která v žádosti označil. Tato vozidla byla dle žalobce zachycena zaparkovaná ve městě Pula, aniž by jejich vlastníci či provozovatelé uhradili příslušné poplatky za parkování, k čemuž byly přiloženy fotografie. Důvodem žádosti tak byly pohledávky společnosti Pula Parking d. o. o., jíž žalobce zastupuje a která je městem Pula pověřena k výběru poplatků za parkování.

Městský úřad řízení o žádosti zastavil pro zjevnou právní nepřípustnost dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu usnesením ze dne 5. 10. 2022. Dospěl k závěru, že podle rozhodnutí Rady 2008/615/SVV o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti, a podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/413/EU o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu lze do zahraničí poskytnout data pouze v rámci dopravních deliktů s tím, že nezaplacení poplatku za parkování se mezi nimi nevyskytuje.

Odvolání proti tomuto usnesení žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 10. 1. 2023 s odůvodněním, že žalobce nedoložil právní zájem na poskytnutí údajů z registru silničních vozidel dle § 5 odst. 7 zákona o podmínkách provozu. Existence civilní pohledávky podle žalovaného nebyla důvodem pro poskytnutí požadovaných údajů. Pojem „právní zájem“ není jednoznačně definován, ale lze jej vyložit jako oprávněný zájem žadatele zjistit z různých důvodů potřebné údaje k věci či osobě, k níž má nějaký vztah. Jako příklad právního zájmu pak žalovaný uvedl například jednání s Českou kanceláří pojistitelů nebo získání přehledu o vozidlech registrovaných na žadatele. Odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 As 387/2019-56, č. 4064/2020 Sb. NSS, že registrační značka je osobním údajem.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou. Tvrdil, že je postaveno na závěrech, které městský úřad neuvedl a ani o nich neprovedl žádnou úvahu. Předně nezaložil své rozhodnutí na § 5 odst. 7 zákona o podmínkách provozu, ale na tom, že se žalobce domáhal mezinárodní spolupráce ve věcech trestních. Vůbec tudíž nezkoumal, zda má žalobce na vydání požadovaných údajů právní zájem, neboť žádost vyhodnotil jako nepřípustnou. Úvaha žalovaného týkající se právního zájmu žalobce byla uvedena pouze v následujícím rozsahu: „V daném případě bylo jako právní zájem uvedeno vymáhání pohledávky za parkování v létě roku 2021. Správní orgán shledal, že právní zájem nebyl prokázán.“ Takovou úvahu považoval žalobce za příliš stručnou a napadené rozhodnutí tedy za nepřezkoumatelné.

Dále žalobce považoval za absurdní i samotný závěr městského úřadu o mezinárodní spolupráci ve věcech trestních. Žalobce ani netvrdil, že je nadán veřejnou mocí. Prokázal toliko, že je v souladu s chorvatskými předpisy oprávněn k výběru parkovného, a tudíž osoby, které parkovné nezaplatily, jsou jeho dlužníky. Úvaha o trestněprávním charakteru byla zcela zjevně smyšlena městským úřadem. Zásadní ale bylo, že tvrzený důvod o zjevné

právní nepřípustnosti žádosti nebyl v napadeném rozhodnutí nikterak hodnocen. Žalovaný se tedy s odvolacími argumenty vůbec nevypořádal a založil své rozhodnutí na zcela nové úvaze.

Nakonec žalobce tvrdil, že byly splněny všechny předpoklady pro to, aby bylo jeho žádosti vyhověno, přičemž věcně jeho žádost správní orgány nepřežkoumaly. Domníval se, že podle § 5 odst. 7 zákona o podmínkách provozu budou údaje z registru vozidel poskytnuty osobě, která prokáže právní zájem. Právní zájem spatřoval v tom, že provozovatelé označených vozidel jsou dlužníky jeho klienta. Tuto pohledávku žalobce nemůže vymáhat, aniž by znal jméno a adresu jednotlivých provozovatelů. K tomu žalobce prokázal plnou moc k zastupování společnosti Pula Parking, oprávnění k výběru parkovného, a nakonec i fotografie předmětných vozidel s uvedením místa a času, kde k parkování došlo.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že městský úřad postupoval dle platných právních předpisů, neboť je do zahraničí možné poskytnout data pouze v souladu s právními předpisy Evropské unie. Dále uvedl, že registr silničních vozidel je neveřejný a zjišťovat provozovatele a vlastníka vozidel je v souvislosti s provozem vozidla umožněno pouze kompetentním subjektům, jako např. Policii ČR, obecní policii a správním orgánům. Právní zájem se podle žalovaného prokazuje zmocněním právního předpisu platného na území České republiky, nikoliv jiného členského státu Evropské unie. V tomto případě podle žalovaného nebyla doložena existence právního zájmu žadatele v souladu se zákonem. Zopakoval, že existence civilní pohledávky není důvodem poskytnutí požadovaných údajů.

Při jednání žalobce uvedl, že nemá jinou možnost, jak hájit svoje legitimní právní zájmy, než získat údaje z registru vozidel. Domníval se, že tuto možnost mu žalovaný odpírá v rozporu s právem. Závěrem dodal, že žaloba byla podána důvodně proto, že pohledávka byla dostatečným způsobem prokázána. Pokud by existoval spor o existenci pohledávky, ten by náležel do civilního řízení. Indicie o tom, že pohledávky existují, jsou ale podle něj natolik silné, že není důvod údaje z registru vozidel neposkytnout, zejména když nejde o údaje bezprostředně ohrožující osoby, kterých se týkají.

Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí žalovaného a Městského úřadu Vrchlabí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [23] Dále se krajský soud bude zabývat právním hodnocením případu. Důvodnost předmětné žádosti je nutno posuzovat ve světle § 5 odst. 7 písm. a) zákona o podmínkách provozu, podle něhož *obecní úřad obce s rozšířenou působností poskytne na žádost údaje z registru silničních vozidel fyzické nebo právnické osobě, která prokáže právní zájem na poskytnutí údajů; právní zájem neprokazuje vlastník nebo provozovatel silničního vozidla, jedná-li se o údaje k tomuto vozidlu.*

[24] Nejprve považuje krajský soud za vhodné vypořádat námitku o nepřiléhající právní úpravě, jež na projednávaný případ aplikoval městský úřad. Krajský soud musí dát za pravdu žalobci v tom, že předpisy Evropské unie aplikované prvoinstančním správním orgánem nejsou na případ vůbec přílehlavé. Tyto předpisy se totiž týkají případů tzv. přeshraniční spolupráce ve věcech trestních. Jinými slovy, podle těchto předpisů se vydávají údaje z registru vozidel orgánům veřejné moci jiných členských států Evropské unie. Žalobce ve své žádosti netvrdil, že údaje žádá za účelem trestního nebo přestupkového řízení, ani nijak netvrdil, že je orgánem veřejné moci. Ve své žádosti výslovně uváděl, že o údaje žádá ve smyslu zákona o podmínkách provozu za účelem vymáhání soukromoprávní pohledávky. Krajský soud tak uzavírá, že městský úřad na případ aplikoval právní úpravu, která na něj vůbec nedopadala a podle které ani nemohl dospět k relevantnímu závěru, zda požadované údaje žalobci sdělí či nikoliv. Nebylo tedy vůbec na místě řízení zastavovat s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[25] V souvislosti s tím krajský soud poznamenává, že s přihlédnutím k tomu, že správní orgán prvního stupně věc meritorně neprojednal, protože řízení zastavil, meritorní posouzení existence či neexistence právního zájmu ze strany žalovaného bylo nad rámec podaného odvolání. Žalovaný měl pouze posoudit, zda městský úřad řízení zastavil v souladu se zákonem či nikoliv. Jinými slovy měl přežkoumat, zda obстоjí závěr o zjevné právní nepřípustnosti podané žádosti.

[26] Žalovaný se této problematice v podstatě vyhnul a posoudil žádost (nově) s ohledem na existenci § 5 odst. 7 písm. a) zákona o podmínkách provozu. I kdyby krajský soud připustil, že by takový postup byl možný s akcentem na zásadu jednotnosti správního řízení, kdy rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, přesto k nápravě pochybení prvoinstančního správního orgánu v důsledku nedošlo. Žalovaný totiž na věc sice správně aplikoval shora citované ustanovení (namísto městským úřadem odkazovaných předpisů Evropské unie), ale svůj závěr, že nebyla doložena existence právního zájmu žadatele na poskytnutí požadovaných informací, odůvodnil způsobem naprosto nedostatečným. A to pouhým stručným konstatováním, že „nebyla doložena existence právního zájmu žadatele v souladu se zákonem“ a „správní orgán shledal, že právní zájem nebyl prokázán“. Právě absence jakékoliv hlubší úvahy o tom, z jakého důvodu k tomuto závěru žalovaný dospěl, způsobuje vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[27] Ani odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 387/2019-56 tato vada zhojena být nemohla. Dle závěrů tohoto rozsudku „poskytnutí osobních údajů žadateli při vyřízení jeho žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, může být nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. pouze tehdy, pokud je zásah dostatečně individualizován, tj. je-li subjekt údajů pro žadatele bez dostatečných překážek ztotožnitelný. V případě registrační značky vozidla je takovou překážkou povinností žadatele o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel prokázat právní zájem na jejich získání, což předpokládá existenci užšího vztahu (např. odpovědnostního) mezi danými osobami, nikoliv pouze znalost registrační značky vozidla.“ A dále z téhož rozsudku: „Právní úprava poskytování údajů z registru vozidel tak představuje dostatečnou překážku tomu, aby jakákoliv třetí osoba s pouhou znalostí registrační značky vozidla ztotožnila konkrétního vlastníka či provozovatele. K tomu musí existovat jiný kvalifikovaný zájem, než je toliko samotná znalost registrační značky.“

[28] Není tak sporu o tom, že registrační značka je osobním údajem, v uvedeném rozsudku ale Nejvyšší správní soud došel rovněž k závěru relevantnímu pro posuzovanou věc, a to že právní úprava obsažená v § 5 odst. 7 písm. a) zákona o podmínkách provozu poskytuje dostatečnou překážku pro to, aby údaje z registru silničních vozidel mohla získat osoba na základě pouhé znalosti registrační značky. Ke znalosti registrační značky se totiž musí přidat další podmínka, a to je právě „právní zájem“ žadatele, který i podle Nejvyššího správního soudu může spočívat například v odpovědnostním vztahu mezi žadatelem a osobou, již se požadované údaje týkají.

[29] Dle názoru krajského soudu právě tak je tomu i v projednávaném případě. Žalobce totiž přílohami své žádosti o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel dostatečným způsobem osvědčil, že mezi ním, resp. společností, která jej pověřila, a osobami, jichž se požadované údaje týkají, existuje určitý soukromoprávní vztah. Přestože tedy krajský soud shora uzavřel, že závěr žalovaného, že právní zájem na poskytnutí informací z registru silničních vozidel neshledal, nebyl přezkoumatelným způsobem odůvodněn, dospěl na základě obsahu správního spisu, který měl k dispozici, k závěru, že shora uvedený (a osvědčený) právní vztah spočívající v pohledávce žadatele za osobou, o jejíž údaje z registru silničních vozidel žadatel žádá, představuje právní zájem odůvodňující poskytnutí údajů z registru silničních vozidel ve smyslu § 5 odst. 7 písm. a) zákona o podmínkách provozu. V projednávaném případě tak bylo na místě, aby městský úřad požadované údaje žalobci vydal.

[30] Krajský soud tak za využití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil obě správní rozhodnutí (žalované pro vady řízení a nezákonnost, prvoinstanční pro nezákonnost) s tím, že v dalším řízení bude povinností správních orgánů posoudit projednávanou věc na základě správné právní úpravy, tj. dle § 5 odst. 7 písm. a) zákona o podmínkách provozu, a svá rozhodnutí řádně odůvodnit dle § 68 odst. 3 správního řádu. Nezmění-li se pak v dalším řízení zásadním způsobem skutkové okolnosti projednávané věci, bude povinností městského úřadu předmětné žádosti žalobce o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel vyhovět.

Veřejné zakázky: stanovení kauce; přezkum nabídky a nabídkové ceny při určení správné výše kauce

k § 255 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

I. Kauce podle § 255 odst. 1 věty první zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, může být stanovena pouze z nabídkové ceny obsažené v nabídce, která je myšlena vážně, motivována zájmem dodavatele v zadávacím řízení uspět a zároveň reflektuje úmysl dodavatele být jejím zněním vázán.

II. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je oprávněn k přezkumu nabídky a nabídkové ceny v souvislosti s určením správné výše kauce podle § 255 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, vznikne-li mu v kontextu skutkových okolností daného případu důvodná pochybnost o pravém účelu podání nabídky (nabídkové ceny) navrhovatelem.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 5. 2023, čj. 62 Af 25/2022-119)

Prejudikatura: č. 2846/2013 Sb. NSS.

Věc: VYSSPA Sports Technology, s. r. o., proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti statutárního města Karlovy Vary, o přezkum úkonů zadavatele.

Zadavatel (osoba zúčastněná na řízení) zadával ve zjednodušeném podlimitním řízení veřejnou zakázku „REKO AS Karlovy Vary“ na základě výzvy k podání nabídek ze dne 26. 12. 2021. Žalovaný ve vztahu k tomuto zadávacímu řízení rozhodoval o návrhu žalobce na přezkoumání úkonů zadavatele; návrh směřoval proti zadávacím podmínkám. Usnesením ze dne 23. 3. 2022 rozhodl, že se správním řízení podle § 257 písm. c) ZZVZ zastavuje, neboť v souvislosti s podáním návrhu žalobce nedošlo ke složení kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ. Předseda žalovaného pak rozhodnutím ze dne 17. 5. 2022 zamítl žalobcův rozklad.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou. Napadené i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí považoval za nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalovaný pochybil tím, že nesprávně určil výši kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ, kterou byl v souvislosti s podáním návrhu na zahájení správních řízení povinen složit na účet žalovaného. Žalobce v rámci zadávacího řízení podal nabídku, v níž vyjádřil nabídkovou cenu v celkové výši 5 000 000 Kč, čímž naplnil hypotézu § 255 odst. 1 věty první ZZVZ, a tedy mu v souladu s tímto ustanovením vznikla povinnost složit na účet žalovaného kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele, tj. 50 000 Kč. Dovožoval-li žalovaný, že nabídkovou cenu žalobce není možné pro účely výpočtu kauce podle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ akceptovat, neboť žalobcem podaná nabídka zjevně nebyla myšlena vážně, když byla podána toliko za účelem umělého snížení výše kauce pro podání návrhu na zahájení správních řízení, šlo podle žalobce o tvrzení liché a ničím nepodložené.

Argumentace žalovaného, že pro závěr o účelovém podání nabídky za strany žalobce svědčila skutečnost, že žalobce podal nabídku neúplnou, neboť neobsahovala některé dokumenty požadované zadávací dokumentací, podle žalobce o jeho skutečných záměrech při podání nabídky ničeho nevypovídala. Žalobce podáním nabídky ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) ZZVZ deklaroval zájem stát se účastníkem řízení, přičemž nepodal-li s ohledem na přesvědčení o nezákonnosti zadávacích podmínek nabídkou úplnou, nebylo možné mu tento postup klást k tíži, neboť sám ZZVZ upravuje mechanismy, prostřednictvím kterých může zadavatel s neúplnou nabídkou dále nakládat (vyzvat dodavatele k doplnění, případně jej ze zadávacího řízení vyloučit); ZZVZ ovšem nestanoví, že se k neúplné nabídce nepřihlíží, jak nezákonně učinil žalovaný.

Žalobce dále nesouhlasil se závěrem žalovaného, že účelovost podané nabídky plynula i z nabídkové ceny žalobce ve výši 5 000 000 Kč, která byla v hrubém nepoměru s předpokládanou hodnotou veřejné zakázky, nabídkovými cenami dalších účastníků zadávacího řízení i s hodnotou jiných veřejných zakázek s obdobným předmětem plnění. Podle žalobce byly závěry žalovaného v této části napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelné, proč z nich nebylo možné dovodit, že žalobcem předložená nabídková cena byla nepřiměřeně nízká, to i s ohledem na skutečnost, že konečná hodnota veřejné zakázky ještě nebyla známa, neboť její skutečný rozsah bude zřejmý až na základě vypracované a schválené projektové dokumentace.

Nesprávný byl podle žalobce také závěr žalovaného, že v kontextu dlouhodobého přístupu žalobce ke správním řízením vedeným před žalovaným lze rozpoznat jakýsi „modus operandi“ žalobce, který účelově podává nabídky s nepřiměřeně nízkou nabídkovou cenou za účelem následného výpočtu kauce v zákonem nejnižší přípustné výši. K tomuto žalobce poukázal na celkem 33 zahájených správních řízení před žalovaným, z nichž žalobce toliko ve třech případech uhradil kauci v zákonem nejnižší možné výši, a to za situace, kdy takto složené kauce

zcela odpovídaly hodnotě předmětných veřejných zakázek s ohledem na zjištěný rozsah vad či znění zadávacích podmínek. Závěr žalovaného o konstantním zneužívání práva, resp. o „modu operandi“ žalobce, tedy neměl v ničem oporu.

Argumentoval-li dále žalovaný zjevnou finanční výhodou, kterou by účelově podaná nabídka mohla žalobci přinést, neboť nepodal-li by nabídku žádnou, byl by povinen uhradit kauci ve výši 100 000 Kč, nikoli „pouze“ 50 000 Kč, pak žalobce uvedl, že každá finanční ztráta je pro něj ztrátou, tedy i částka 50 000 Kč, pročež návrh k žalovanému podává pouze tehdy, kdy je podle něj postup zadavatele zjevně nezákonný. Žalovaný rovněž přehlédl skutečnost, že nepodal-li by žalobce nabídku žádnou, nemohl by se stát ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) ZZVZ účastníkem zadávacího řízení.

Ke tvrzení žalovaného ve vztahu k údajnému zneužití práva žalobce zdůraznil, že při podání účelové nabídky by si již v době jejího podání musel být jistý, že zadavatel žalobcem uplatněné námitky odmítne, pročež žalobci nezbude jiná možnost než podat návrh na zahájení správního řízení k žalovanému. Žalobce ovšem v době podání nabídky nemohl předpokládat, že bude nucen návrh k žalovanému podat, neboť se domníval, že nezákonný postup napraví sám zadavatel. Ani k tomuto ovšem žalovaný nepřihlédl.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ze závěrů učiněných v napadeném rozhodnutí jasně plyne, že žalobce podal v zadávacím řízení nabídku ryze formální (účelovou), bez úmyslu být jejím obsahem vázán, a to za účelem umělého snížení výše kauce pro podání návrhu na zahájení správního řízení na její zákonné minimum na její zákonné minimum. Ze skutkových poměrů přitom podle žalovaného bylo zjevné, že žalobcem podaná nabídka byla v mimořádném rozsahu neúplná, neboť v ní chyběla většina požadovaných dokumentů, což přinejmenším vyvolávalo pochybnosti o vážně míněné účasti žalobce v zadávacím řízení. Nabídková cena ve výši 5 000 000 Kč, kterou žalobce v rámci podané nabídky předložil, nadto byla nepřiměřeně nízká ve vztahu k předpokládané hodnotě veřejné zakázky (39 050 000 Kč), nabídkovým cenám ostatních dodavatelů (33 223 620 Kč a 37 950 000 Kč) a hodnotě veřejných zakázek s obdobným předmětem plnění (47 200 000 Kč, 29 957 855 Kč, 32 708 384 Kč a 16 319 093,66 Kč). Žalovaný dále uvedl, že s ohledem na kontext dalších správních řízení vedených před žalovaným na návrh žalobce je zjevný žalobcův postup, kterým si prostřednictvím čistě formálních (účelových) nabídek zajišťuje možnost mít práva účastníka zadávacího řízení, což jej následně opravňuje k podání námitek a v případě jejich odmítnutí k podání návrhu na zahájení správního řízení před žalovaným, se kterým následně složí kauci v její minimální výši. V kontextu uvedených skutečností bylo dle žalovaného zřejmé, že se žalobce dopouští zneužívání práva, čímž popírá smysl a účel institutu kauce, pročež jeho nabídkovou cenu nebylo možné pro výpočet kauce dle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ akceptovat.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [20] Sporu je v nyní posuzované věci o to, zda žalobce byl při podání návrhu na zahájení správního řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) povinen složit kauci ve smyslu § 255 odst. 1 věty první ZZVZ, tj. ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele (jak tvrdí žalobce), či ve smyslu § 255 odst. 1 věty druhé ZZVZ, tj. ve výši 100 000 Kč, neboť žalobce podal do zadávacího řízení ryze formální nabídku (obsahující jen formálně uvedenou nabídkovou cenu), z níž při podání návrhu na zahájení správního řízení byla vypočtena kauce v nejnižší možné zákonné výši, což je postup představující zjevné zneužití práva směřující k popření účelu kauce, pročež uvedenou nabídkovou cenu nelze pro účely stanovení kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ akceptovat (jak tvrdí žalovaný).

[21] Nesporné je přitom mezi žalobcem a žalovaným to, že žalobce podal do zadávacího řízení nabídku, čímž se stal účastníkem zadávacího řízení; jako nabídkovou cenu přitom stanovil částku 5 000 000 Kč. Nesporné je i to, že žalobce podal návrh na zahájení správního řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) k žalovanému a zároveň na jeho bankovní účet složil kauci 50 000 Kč. Nesporné je konečně i to, že žalovaný správní řízení zastavil, neboť dle jeho názoru v souvislosti s podáním návrhu navrhovatele (žalobce) nedošlo ke složení kauce v zákonem stanovené výši, tj. ve výši 100 000 Kč, přitom složení kauce ve výši 50 000 Kč bylo podle žalovaného v kontextu žalobcem podané nabídky výsledkem zneužití práva ze strany žalobce.

[22] Podle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ je navrhovatel *povinen složit na účet Úřadu kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky nebo za dobu prvních čtyř let plnění v případě smluv na dobu neurčitou, nejméně však ve výši 50 000 Kč, nejvýše však ve výši 10 000 000 Kč.* Podle § 255 odst. 1 věty druhé ZZVZ *v případě, že navrhovatel nemůže stanovit celkovou nabídkovou cenu, je povinen složit kauci ve výši 100 000 Kč.*

[23] V nyní posuzované věci vyvstává otázka, zda je žalovaný pro účely výpočtu kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ povinen bez dalšího („slepě“ a „vždy“) akceptovat nabídkovou cenu uvedenou navrhovatelem v jím podané nabídce, anebo zda je přípustné, aby za určitých skutkových okolností podrobil navrhovatelem podanou nabídku (nabídkovou cenu) posouzení a v návaznosti na jeho výsledek teprve dospěl k závěru o (správné) výši kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ. Bude-li odpovědí na uvedenou otázku závěr, že žalovaný je k takovému posouzení za určitých skutkových okolností oprávněn, vyvstane otázka navazující, tedy zda byl žalovaný v tomto konkrétním případě (za skutkových poměrů nyní posuzované věci) oprávněn konstatovat, že žalobce byl povinen složit kauci nikoli podle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ (ve výši 1 % z nabídkové ceny, tj. 50 000 Kč), nýbrž podle § 255 odst. 1 věty druhé ZZVZ (ve výši 100 000 Kč).

[24] Ačkoli v ZZVZ není pojem „nabídková cena“ konkrétně definován, nabídkovou cenou (i pro účely výpočtu kauce ve smyslu § 255 ZZVZ) je – jednoduše řečeno – cena, za kterou se dodavatel zavázal realizovat předmět plnění veřejné zakázky (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2020, čj. 30 Af 63/2018-93). Podá-li přitom dodavatel nabídku, ve které stanoví nabídkovou cenu (je-li nabídková cena kritériem hodnocení nabídek), vyjadřuje tím jasně úmysl stát se účastníkem zadávacího řízení ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) ZZVZ a zároveň úmysl být svojí nabídkou (tj. i nabídkovou cenou) pro účely zadávacího řízení na konkrétní veřejnou zakázku vázán; dodavatel tedy podáním nabídky navrhuje, že bude veřejnou zakázku realizovat za podmínek a v rozsahu stanoveném zadávací dokumentací za cenu, kterou uvedl v nabídce (je-li nabídková cena kritériem hodnocení nabídek, tj. měl-li podle zadávací dokumentace nabídkovou cenu ve své nabídce uvést). Je-li s účastí dodavatele v zadávacím řízení spojen úmysl být vázán nabídkou, včetně nabídkové ceny, je zřejmé, že nabídka podaná ryze formálně (účelově), v sobě takovýto úmysl nenese, neboť není motivována zájmem dodavatele uspět v zadávacím řízení, nýbrž zájmem zcela odlišným (např. získání práv účastníka řízení, umělé snížení kauce pro podání návrhu apod.).

[25] Účelem (smyslem) institutu kauce je dle ustálené soudní praxe snaha zamezit zneužívání nástrojů ochrany (obran) ze strany účastníků zadávacího řízení. Stanovení kauce má eliminovat zjevně účelové a bezdůvodné návrhy, jejichž cílem je pouhé blokování dalšího průběhu zadávacího řízení. Praktickým důsledkem je poté omezení množství podaných návrhů k žalovanému takovým způsobem, aby se mohl zaměřovat pouze na závažné (významné) případy porušení zadávacího řízení (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2017, čj. 29 Af 17/2016-183, a ze dne 12. 1. 2012, čj. 62 Af 42/2010-131, č. 2846/2013 Sb. NSS). Kauce složená na účet žalovaného tedy v podstatě slouží jako „jistina“ za vážnost podaného návrhu k žalovanému, která je navrhovatelí vrácena, je-li jeho návrh shledán důvodným (v opačném případě kauce propadá). Takto vyjádřený účel a smysl kauce může být šetřen pouze v případě, kdy kauce podle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ bude stanovena z nabídkové ceny, která je myšlena vážně, je motivována zájmem dodavatele v zadávacím řízení o veřejnou zakázku uspět, a kterou má dodavatel úmysl být za podmínek uvedených v zadávací dokumentaci vázán, tj. je připraven předmět plnění realizovat; pouze takto stanovená kauce fakticky reflektuje hodnotu, jakou má pro navrhovatele jeho účast v zadávacím řízení.

[26] Aplikoval-li by se výklad opačný – dovozovaný žalobcem – byl by žalovaný povinen za všech okolností (bez výjimek) zcela nekriticky („slepě“) přijmout kauci vypočtenou z nabídkové ceny uvedené v nabídce, a to i za situace, kdy by ze skutkových okolností bylo zcela zjevné, že nabídka byla podána ryze formálně (účelově), pročez nelze mít pochyb o tom, že jedinou motivací navrhovatele bylo snížit kauci pro podání návrhu na zahájení správního řízení na její zákonné minimum či na částku se k němu blížící. Takovýto přístup by ovšem nepřílehavě oslaboval význam a míru pravomocí žalovaného v oblasti kontroly a dohledu nad procesem zadávání veřejných zakázek, neboť by musel tzv. „zavírat oči“ před zjevným obcházením zákonné úpravy a jejím zneužíváním v případech, kdy z daných skutkových poměrů jasně plyne, že k takovému zneužití práva ze strany účastníků zadávacího

řízení fakticky dochází. Takový výklad by byl ovšem zjevně v rozporu se smyslem a účelem dozoru ze strany žalovaného nad procesem zadávání veřejných zakázek podle ZZVZ.

[27] Žalobce v tomto směru dovozuje, že by potvrzením napadeného rozhodnutí došlo ke vzniku nežádoucího precedentu, podle něhož by byl žalovaný povinen u každého jednotlivého případu zkoumat, zda nabídky podané dodavateli byly projevem jejich vážné vůle účastnit se zadávacího řízení, či nikoli. Ačkoli lze se žalobcem v obecné rovině souhlasit stran vzniku precedentu pro budoucí rozhodovací praxi žalovaného, nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalobce přezkum nabídky a nabídkové ceny pro účely výpočtu kauce vnímá odtrženě od kontextu nyní posuzované věci, kdy se žalovaný žalobcově nabídce podrobněji věnoval v důsledku řady vzájemně propojených skutečností, ze kterých mu vznikly pochybnosti o skutečném účelu žalobcem podané nabídky. Krajský soud vnímá, že by obecným (bezbrěhým) otevřením možnosti přezkumu nabídky a nabídkové ceny pro účely stanovení výše kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ mohlo dojít k nežádoucí situaci, kdy by byl žalovaný oprávněn zkoumat účel každé podané nabídky, což by zajisté nebylo vhodné ani účelné, pročez zdůrazňuje, že jistě nemůže jít o zcela běžný (standardní) postup (nástroj) žalovaného v rámci jeho dozoru nad procesem zadávání veřejných zakázek. Oprávnění takto přistupovat k podaným nabídkám (a v nich obsaženým nabídkovým cenám) by mělo být dáno jen za specifických skutkových poměrů. Přezkum nabídky (a nabídkové ceny) v souvislosti s výší kauce při podání návrhu na zahájení správního řízení podle § 255 odst. 1 ZZVZ lze dle krajského soudu připustit pouze tehdy, kdy ze skutkových poměrů konkrétního případu žalovanému vznikne důvodná pochybnost o pravém účelu podání nabídky (nabídkové ceny) navrhovatelem.

[28] Krajský soud tedy nesdílí pohled žalobce, že oprávnění k přezkumu nabídky (a nabídkové ceny) pro účely stanovení výše kauce by – v případě potvrzení napadeného rozhodnutí – mělo být využitelné obecně, tj. na každý případ bez rozdílu (vždy), a v případě zrušení napadeného rozhodnutí by to znamenalo, že takové oprávnění nemá žalovaný vůbec (nikdy). Smysl a účel dozorových pravomocí žalovaného nad procesem zadávání veřejných zakázek bude totiž dobře naplněn tehdy, bude-li žalovaný k přezkumu nabídky (a nabídkové ceny) v souvislosti s výší kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ oprávněn u zjevných (a nejzávažnějších) případů zneužití institutu kauce, tj. bude-li se mu v konkrétních skutkových poměrech posuzované věci jevit jako velmi pravděpodobné (prakticky jisté), že nabídka (nabídková cena) navrhovatele byla podána ryze účelově (formálně).

[29] K postupu, jaký žalovaný v nyní posuzované věci zvolil, tedy žalovaný podle krajského soudu obecně oprávněn je. Posouzení oprávněnosti žalovaného k takovému postupu a k vyslovení závěru o potřebě stanovit kauci podle § 255 odst. 1 věty druhé ZZVZ konkrétně v nyní posuzované věci je pak otázkou samostatnou.

[30] Žalobce podal v zadávacím řízení nabídku, čímž se stal ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) ZZVZ účastníkem zadávacího řízení. Podle žalovaného byla tato nabídka neúplná v takové míře, že mu vznikly pochybnosti o vážně míněné účasti žalobce v zadávacím řízení. Dodavatelé měli dle zadávací dokumentace jako součást svých nabídek předložit minimálně krycí list nabídky, údaje o formě případné spolupráce dodavatelů v případě společné nabídky, doklad o výši jistoty, smlouvu o dílo včetně předepsaných příloh (platební formulář, seznam poddodavatelů, vymezení obchodního tajemství, tabulka pro účely hodnocení v rámci hodnotícího kritéria č. 2) a doklady ke splnění vyžadované kvalifikace (bod 6. a násl. zadávací dokumentace). Žalobce v rámci podané nabídky předložil smlouvu o dílo, výpis z obchodního rejstříku a výpis ze živnostenského rejstříku; ostatní požadované přílohy nedoložil.

[31] Z návrhu žalobce na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele ze dne 4. 2. 2022 plyne, že žalobce brojil proti zadávacím podmínkám stran kritérií technické kvalifikace dodavatele (seznam stavebních prací poskytnutých dodavatelem za posledních 5 let před zahájením zadávacího řízení; osvědčení o vzdělání a odborné kvalifikaci vztahující se k požadovaným stavebním pracím – hlavní projektant, geodet; oprávnění dodavatele vydané výrobcem nebo autorizovaným prodejcem k pokládce nabízeného umělého polyuretanovaného povrchu), proti použití metody „Design & Build“ pro realizaci veřejné zakázky, proti délce lhůty pro podání nabídek a proti kritériím hodnocení nabídek. V nabídce žalobce chyběly doklady vztahující se k těmto zadávacím podmínkám, ale také (navíc) další doklady, vůči jejichž relevanci či zákonnosti žalobce v návrhu na zahájení správního řízení ničeho nenamítal, konkrétně jde o doklady k prokázání technické kvalifikace (osvědčení o odborné kvalifikaci – stavbyvedoucí; opatření dodavatele k zajištění kvality; opatření dodavatele v oblasti řízení z hlediska ochrany životního prostředí; vzorky, popisy nebo fotografie výrobků určených k dodání; doklady prokazující shodu

požadovaného výrobku s požadovanou technickou normou nebo technickým dokumentem), doklad o poskytnutí jistoty a přílohy smlouvy o dílo. Za těchto skutkových východisek žalovanému pochybnosti stran žalobcovy nabídky (a nabídkové ceny) podle krajského soudu vznikly zcela oprávněně.

[32] ZZVZ je postaven na obecném principu, že má-li dodavatel o plnění veřejné zakázky vážně míněný zájem a splňuje-li podmínky stanovené zadávací dokumentací, podá ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) ZZVZ nabídku, čímž se stane účastníkem zadávacího řízení. Podá-li dodavatel nabídku neúplnou, má zadavatel možnost (nikoli však povinnost) jej ve smyslu § 46 odst. 1 ZZVZ vyzvat k jejímu doplnění, případně může daného dodavatele fakultativně podle § 48 odst. 2 ZZVZ, případně obligatorně podle § 48 odst. 8 ZZVZ ze zadávacího řízení vyloučit. Pro případ, že by dodavatel se zněním zadávacích podmínek nesouhlasil, neboť by je shledal nezákonnými, ZZVZ předjímá možnost dodavatele podat návrh na zahájení řízení o přezkumu úkonů zadavatele dle § 249 a násl. (po marném vyčerpání námitek k zadavateli). ZZVZ ovšem nikterak nestanoví povinnost dodavatele, který shledává zadávací podmínky nezákonnými, „vstoupit“ do zadávacího řízení s ryze formální (resp. mimořádně neúplnou) nabídkou. Naopak, soudní praxe konstantně dovozuje, že nesouhlasí-li dodavatel se zadávacími podmínkami, je oprávněn podat (a má podat) námítky proti zadávacím podmínkám, a neučiní-li tak, musí podat nabídku v souladu se zadávacími podmínkami (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 1 As 150/2014-64). Podání značně neúplné nabídky, nevyhovující zadávacím podmínkám (následně odůvodňované kupř. právě nesouhlasem se zadávacími podmínkami, eventuálně jejich nejasností), tudíž stěží může být důkazem skutečného zájmu o účast v zadávacím řízení, resp. o získání veřejné zakázky.

[33] Argumentuje-li tedy žalobce, že jeho motivací pro podání nabídky byla účast v zadávacím řízení, přičemž nedodání všech požadovaných dokladů nikterak neprokazuje, že by neměl vážný zájem se zadávacího řízení účastnit, nemůže tento argument proti závěrům žalovaného obstát za situace, kdy žalobce spolu s nabídkou předložil toliko tři dokumenty (smlouvu o dílo, výpis z obchodního rejstříku a výpis ze živnostenského rejstříku) z více než deseti požadovaných. Naopak lze za této situace plně sdílet závěr žalovaného, že jde o neúplnost nabídky vymykající se běžným poměrům, a tedy o neúplnost mimořádnou, která přinejmenším již sama o sobě (i bez posouzení ostatních skutkových okolností) vyvolává pochybnosti o vážně míněné účasti žalobce v zadávacím řízení, který si musel být vědom, že s nabídkou v takové míře neúplnou nemůže v zadávacím řízení (při toliko fakultativním oprávnění zadavatele jej k doplnění nabídky vyzvat podle § 46 odst. 1 ZZVZ) uspět. Neúplnost své nabídky ostatně žalobce v rámci správního řízení ani v řízení před krajským soudem vůbec nepopíral. Ze skutkových poměrů posuzované věci přitom nevyplývá, že by existovala objektivní skutečnost, pro kterou by byl žalobce nucen takto mimořádně neúplnou nabídku podat; možnost obrany proti domnělému nezákonnému postupu zadavatele by mu – jak již shora uvedeno – náležela i v případě, kdy by nabídku (pro nesouhlas se zadávacími podmínkami) v zadávacím řízení vůbec nepodal, pročť obava z nemožnosti takové obrany pro případ nepodání nabídky takovou objektivní skutečností být nemůže. Takovou objektivní skutečností nadto nemůže být ani obava, že by v mezidobí – bez podání nabídky – zadávací řízení proběhlo bez účasti žalobce a že by v mezidobí – bez podání nabídky, byť po podání námitek proti zadávacím podmínkám k zadavateli – byla na veřejnou zakázku (s jiným dodavatelem) uzavřena smlouva [tomu brání § 246 odst. 1 písm. b) ZZVZ a v případě nesouhlasu s rozhodnutím zadavatele o námitkách pak dále § 246 odst. 1 písm. c) a d) ZZVZ]. Takovou objektivní skutečností pak nemůže být ani obava žalobce, že by mu bez podání nabídky nesvědčila práva účastníka zadávacího řízení (žalobce při jednání soudu zmiňoval právo nahlédnout do zprávy o hodnocení nabídek), protože žalobce mohl být pro podání nekompletní nabídky kdykoli ze zadávacího řízení vyloučen [§ 48 odst. 1 a 2 písm. b) ZZVZ]. Ačkoli lze s žalobcem v obecné rovině souhlasit, že neúplnost nabídky sama o sobě nepostačí pro vyslovení závěru o její účelovosti (formálnosti), jde o skutečnost, která je významná v kontextu dalších skutkových okolností.

[34] Žalovaný opírá svůj závěr o účelovosti podané nabídky také o nabídkovou cenu, která byla součástí žalobcovy nabídky. Zadavatel stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky ve výši 39 050 000 Kč a do zadávacích podmínek ji také uvedl (bod 4. zadávací dokumentace). Žalobce v návrhu smlouvy o dílo, jež byla součástí jeho nabídky, uvedl, že smluvní cena byla stanovena na základě jím podané nabídky a představuje částku 5 000 000 Kč. U zbylých dvou nabídek dodavatelů, kteří se zadávacího řízení také účastnili, činila nabídková cena 33 223 620 Kč a 37 950 000 Kč. Žalovaný v rámci prvostupňového rozhodnutí poukázal dále na čtyři veřejné zakázky s obdobným předmětem plnění jako v nyní posuzované věci (rekonstrukce stadionu), u nichž byly na

jejich realizaci uzavřeny smlouvy o dílo s konečnou cenou ve výši 47 200 000 Kč (zde jde o předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, neboť zadávací řízení bylo z důvodu časových průtahů zrušeno), 32 708 384 Kč, 29 957 855 Kč a 16 319 093,66 Kč. Tyto skutečnosti i podle krajského soudu závěr žalovaného o účelovosti podané nabídky podepírají.

[35] Tvrdí-li žalobce, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky (39 050 000 Kč) nemůže odpovídat jejímu skutečnému rozsahu, neboť ten bude s ohledem na zadavatelem stanovenou metodu „Design & Build“ (vybraný dodavatel sám zpracuje projektovou dokumentaci, zajistí stavební povolení a následně realizuje stavební práce; viz bod 3.1.2. zadávací dokumentace) znám až na základě vypracované a schválené projektové dokumentace, nadto podle žalobce není patrné, na základě jakých parametrů žalovaný zvolil veřejné zakázky s obdobným předmětem plnění, proč je nelze ve vztahu k nyní projednávané veřejné zakázce považovat za relevantní, pak s ním krajský soud nesouhlasí. Předně správním spisem prochází dokument „Vydání k prohlášení Ing. arch. Lubomíra Korčáka, Ing. Pavla Krále ve věci projektové dokumentace veřejné zakázky „Reko AS Karlovy Vary 2021“ včetně posouzení nabízené ceny společnosti VYSSPA Sports Technology s.r.o.“ Ing. Karla Srněnského, který byl doložen přílohou vyjádření zadavatele k návrhu na zahájení řízení o přezkumu úkonů zadavatele ze dne 17. 2. 2022. Ing. Karel Srněnský, autorizovaný inženýr pro pozemní stavby, se v rámci tohoto dokumentu v podrobnostech vyjadřuje k předpokládané hodnotě veřejné zakázky a výši nabídkové ceny předložené žalobcem, přičemž dochází k závěru, že „*odborně vzato je cena ve výši 5 mil Kč. (sic!) zcela mimo reálnou velikost a složitost díla*“. Zadavatel přitom ve svém vyjádření uvedl, že předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovil na základě výpočtu poskytnutého Ing. Karlem Srněnským, který k ní dospěl po uvážení s ohledem na ceny materiálů, služeb a stavebních prací na trhu, náklady na zpracování projektové dokumentace apod. Především však krajský soud zdůrazňuje, že zpochybňuje-li žalobce konstantně (ve správním řízení i nyní v řízení před krajským soudem) správnost předpokládané hodnoty veřejné zakázky, pak jednotlivé prvky, na jejichž základě byla vypočtena (např. ceny materiálů, náklady na zpracování projektové dokumentace apod.) jsou zadavatelem dostatečně konkretizovány, stejně tak proces jejich zohlednění, který se promítl ve výpočtu provedeném Ing. Karlem Srněnským. Žalobce přitom žádnými odlišnými konkrétními údaji (skutečnostmi), které by vzbuzovaly pochybnosti o správnosti výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky (jež by nadto měly oporu ve správním spisu), vůbec neargumentuje.

[36] Pakliže tedy byla předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovena na 39 050 000 Kč, což odpovídá skutkovým podkladům procházejícím správním spisem, a jí také řádově odpovídaly nabídky zbylých dvou dodavatelů, pak žalobcova nabídka (nabídková cena) se těmito údaji vskutku vymyká, a to zcela podstatně (řádově). Přistoupil-li žalovaný za této situace k rámcovému ověření ceny realizace veřejných zakázek s obdobným předmětem plnění, pak výsledek tohoto ověření jeho pochybnosti dále podepřel. Vycházel-li žalovaný za hodnot 47 200 000 Kč, 32 708 384 Kč, 29 957 855 Kč a 16 319 093,66 Kč, což v podrobnostech okomentoval v prvostupňovém rozhodnutí, přičemž především z tohoto rozhodnutí lze bezpečně seznat, v čem žalovaný shledával u jím vybraných veřejných zakázek podobnost s nyní poptávaným plněním (šlo o výstavby či rekonstrukce sportovních areálů, atletických drah, fotbalových hřišť apod.), pak pochybnosti v tom směru, že tyto veřejné zakázky vůbec neodpovídají (ani přibližně) předmětu nyní poptávaného plnění, z ničeho neplynou; žalobce, hodlal-li srovnatelnost zpochybnit, přitom nenavrhl žádné dokazování ani v průběhu správního řízení, ani v průběhu řízení před krajským soudem. Ze skutkových okolností nyní posuzované věci nadto nevyplývá žádná objektivní skutečnost, pro kterou by žalobce mohl důvodně předpokládat, že reálná (konečná) cena veřejné zakázky bude téměř osminásobně nižší, než jakou stanovil zadavatel předpokládanou hodnotu.

[37] Pochybnosti ve vztahu k nabídkové ceně žalobce ve výši 5 000 000 Kč podle žalovaného vzbuzuje také skutečnost, že kromě toho, že byla stanovena nepřiměřeně nízkou, přesně odpovídá zákonem minimálně stanovené výši kauce pro podání návrhu na zahájení správního řízení podle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ (1 % z nabídkové ceny navrhovatele), tj. částce ve výši 50 000 Kč, kterou žalobce při podání návrhu složil na účet žalovaného. Nepodal-li by žalobce do zadávacího řízení nabídku žádnou, byl by povinen složit na účet žalovaného kauci ve výši 100 000 Kč podle § 255 odst. 1 věty druhé ZZVZ. I v tomto ohledu krajský soud souhlasí se žalovaným. Argumentuje-li naproti tomu žalobce, že jej k podání nabídky motivoval zájem stát se účastníkem zadávacího řízení, proč nabídku do zadávacího řízení podal, pak jde o tvrzení nepřipadné (již shora bylo dovozeno, že by v případě podání námitek proti zadávacím podmínkám bez podání nabídky nemohlo dojít k tomu, že by v mezidobí

bylo zadávací řízení ukončeno uzavřením smlouvy s jiným dodavatelem, přitom byly-li by námitky důvodné, popř. byl-li by následně důvodný návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, pak by se to – coby důsledek nápravného opatření – projevilo přinejmenším ve změně zadávacích podmínek, za nichž by nabídky teprve byly podávány) a nedůvěryhodné (podal-li žalobce do zadávacího řízení nabídku mimořádně neúplnou, což ani nepochybně, stěží lze předpokládat, že důvodně očekával, že se stane vybraným dodavatelem). Tvzení žalobce, že nemá potřebu institutu kauce jakkoli obházet, neboť je se svými návrhy v řízení před žalovaným údajně vždy úspěšný, protože je mu kauce vracena, pak ničeho nevypovídá o nyní posuzované věci. Ani v těchto směrech tedy argumentace žalobce nepochybně zůstává závěry žalovaného.

[38] Argumentace žalovaného stran tvrzeného „modu operandi“ žalobce, ze kterého má dle žalovaného plynout, že se žalobce obcházení institutu kauce ve smyslu § 255 odst. 1 ZZVZ dopouští systematicky (opakovaně), je pak podle krajského soudu nepodstatná, neboť nikterak nevypovídá o skutkových poměrech nyní posuzované věci. Obecně však lze odmítnout pohled ve smyslu „dopustil-li se žalobce uvedeného chování v jiných případech, jistě se jej dopouští i nyní“. Na straně druhé je však podle krajského soudu stejně nepodstatná argumentace žalobce, že se v žádném ze žalovaných prezentovaných případů zneužití institutu kauce nedopustil, neboť ani tato skutečnost nikterak nevypovídá o skutkových poměrech nyní posuzované věci. K této části polemiky mezi žalobcem a žalovaným, jež přesahuje okolnosti nyní posuzované věci, tedy krajský soud nepřihlížel (a ani k návrhu žalobce při jednání nedokazoval).

[39] Tvrdí-li dále žalobce, že – aby se mohl dopustit zneužití institutu kauce – musel by už v době podání nabídky předpokládat, že jeho námitky budou zadavatelem odmítnuty, protože bude nucen podat návrh na zahájení správního řízení k žalovanému, pak jde o úvahu, jež snad má toliko mást. Každé odmítnutí námitek totiž opravňuje jejich podatele (dodavatele) k uplatnění navazujících prostředků obrany dodavatele, tu tedy především návrhu na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, a námitky jsou – s předpokladem uplatnění navazujících prostředků obrany – vždy nutné podávány s rizikem, že budou odmítnuty.

[40] Žalobce se na podporu svého názoru především dovolává závěrů správního řízení vedeného před žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-S0218/2021/VZ, jehož účastníky byli žalobce a osoba zúčastněná na řízení, v němž žalobce podal nabídkovou cenu v totožné výši jako v nyní posuzované věci (tj. 5 000 000 Kč). Z dokazování při jednání krajského soudu vyplynulo, že v rámci uvedeného správního řízení byla mj. řešena otázka výpočtu kauce při odstoupení navrhovatele (žalobce) ze zadávacího řízení před podáním návrhu na zahájení správního řízení, přičemž žalovaný dospěl k závěru, že se kauce vypočítá z nabídkové ceny navrhovatele (žalobce). Z dokazování však též vyplynulo, že rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2021, čj. ÚOHS-33043/2021/500/Alv, bylo z procesních důvodů (zrušení zadávacího řízení zadavatelem) zrušeno rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 3. 12. 2021, čj. ÚOHS-39849/2021/161/ČBř, a správní řízení vedené pod. sp. zn. ÚOHS-S0218/2021/VZ bylo zastaveno. Žalobce se tedy dovolává závěrů obsažených toliko v posléze zrušeném prvostupňovém rozhodnutí žalovaného. Z takového rozhodnutí žalobci žádné legitimní očekávání stran budoucí rozhodovací praxe žalovaného nemohlo vzniknout.

[41] Pokud jde o žalobcův odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 62 Af 42/2010-131, a na rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2019, čj. S0295/2019/VZ-21197/2019/531/MKi, pak tato rozhodnutí byla založena na zcela odlišných skutkových poměrech. Jak je krajskému soudu známo z jeho úřední činnosti (ve vztahu k rozsudku čj. 62 Af 42/2010-131) a jak vyplynulo z dokazování při jednání soudu (ve vztahu k rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2019), v tamních věcech především, odlišně od věci nyní posuzované, žalovanému nevznikly pochybnosti o skutečném záměru žalobcem podané nabídky, resp. nabídkové ceny. I těchto rozhodnutí se tudíž žalobce dovolává nedůvodně.

[42] S ohledem na shora uvedené krajský soud souhlasí se žalovaným, že se žalobce podáním ryze formální (účelové) nabídky v zadávacím řízení dopustil jednání, které je zjevně v rozporu se smyslem a účelem institutu kauce podle § 255 ZZVZ. V tomto směru lze odkázat na soudy konstantně dovozanou zásadu zákazu zneužití práva (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2019, čj. 6 Afs 376/2018-46); přestože není zákaz zneužití práva výslovně upraven v tuzemských právních předpisech, jde o právní princip, který plní funkci „záchranné brzdy“ pro případ, že by právní pravidla při svém doslovném uplatnění vedla k rozporu s materiální spravedlností, neboť by byla využita v rozporu se smyslem a účelem dané právní úpravy. Zákaz zneužití práva tedy představuje

materiální korektiv formálního pojetí práva, který do právního řádu vnáší hledisko spravedlnosti (srov. také rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 8 Afs 87/2016-60). Podal-li žalobce do zadávacího řízení ryze formální (účelovou) nabídku, ačkoli si musel být vědom, že s ní – především pro její neúplnost – nemůže v zadávacím řízení uspět, pročež lze mít za to, že jejím jediným účelem bylo získat žalobci výhodu spočívající v možnosti složit při podání návrhu na zahájení správního řízení kauci v její zákonem nejnižší přípustné výši, dopustil se (ve vztahu k § 255 odst. 1 ZZVZ) zneužití práva, resp. obcházení zákonné úpravy, což nemůže podléhat právní ochraně, pročež žalobcem uvedenou nabídkovou cenu nelze akceptovat jako relevantní pro účely stanovení kauce podle § 255 odst. 1 ZZVZ.

[43] Lze tedy shrnout, že pojem „nabídková cena“ uvedený v § 255 odst. 1 ZZVZ je třeba vykládat nikoli ve smyslu jakékoli nabídkové ceny, kterou navrhovatel stanovil (resp. jež byla obsažena v jakékoli jím v minulosti podané nabídce), nýbrž ve smyslu nabídkové ceny, která je myšlena vážně, motivována zájmem dodavatele v zadávacím řízení o veřejnou zakázku uspět a zároveň reflektuje úmysl dodavatele být jejím zněním za podmínek uvedených v zadávací dokumentaci vázán, tj. je připraven předmět plnění realizovat. Z jednotlivých skutkových souvislostí nyní posuzované věci však žádný takovýto úmysl žalobce neplyne, pročež procentní sazbu výše kauce podle § 255 odst. 1 věty první ZZVZ nebylo možné aplikovat.

[44] Žalovaný tudíž podle krajského soudu rozhodl zákonně a věcně správně, zastavil-li správní řízení podle § 257 písm. c) ZZVZ, neboť nedošlo k připsání správné výše kauce podle § 255 odst. 1 věty druhé ZZVZ.

4513

Územní samospráva: rozsah samostatné působnosti obce při vydávání obecně závazné vyhlášky

Ochrana veřejného zdraví: regulace hlukových imisí

k § 10 písm. a) a § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

k § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

I. Při posouzení, zda obecně závazná vyhláška nevykročila mimo rámec samostatné působnosti obce (§ 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) je nutné zvážit nejen předmět úpravy vyhlášky (tj. jaké činnosti reguluje), ale i cíl této úpravy (které společenské zájmy chrání). Pokud se tedy předmět vyhlášky obce překrývá s předmětem úpravy zvláštního zákona, který na tomto úseku vymezuje působnost orgánů státní správy, nemusí to vést nutně k závěru, že vyhláška obce vybočila ze zákonem stanovené hranice své samostatné působnosti, liší-li se cíle těchto úprav.

II. Jestliže obec cestou veřejné vyhlášky vydané dle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, reguluje hlukové imise na svém území s cílem zajistit veřejný pořádek (pohodu bydlení, nerušené trávení volného času apod.), jedná se o jiný cíl, než na který míří úprava vyplývající z § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (regulace hluku, který může mít negativní vliv na lidské zdraví). V takovém případě obecně závazná vyhláška obce nepřekračuje rozsah samostatné působnosti obce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2022, čj. 3 As 357/2020-74)

Prejudikatura: č. 1038/2007 Sb. NSS a č. 3403/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 286/2008 Sb. a č. 245/2017 Sb.

Věc: AUTODROM MOST, a. s., proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Magistrátu města Most ze dne 15. 10. 2018 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, kterého se dopustil tím, že v průběhu roku 2018 v Mostě, části Souš, při pořádání akce nezajistil své provozní záležitosti tak, aby svým provozem nerušil okolí hlučnými činnostmi. Tím porušil čl. II odst. 1 písm. b) obecně závazné vyhlášky č. 2/2017 Statutárního města Mostu o regulaci hlučných činností (dále jen „vyhláška“), za což mu byla podle § 35 písm. b) a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019 zamítl.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který rozsudkem ze dne 19. 10. 2020, čj. 75 A 8/2019-65, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud zabýval otázkou, zda Magistrát města Mostu při vydání vyhlášky nevybočil ze zákonem stanovené věcné působnosti. Postupoval přitom dle ustálené praxe Ústavního soudu (např. nálezem ze dne 22. 3. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, č. 210/2005 Sb.). Uvedl, že v intencích názoru vysloveného Ústavním soudem je nutné posoudit: 1) zda obec disponuje pravomocí obecně závaznou vyhláškou vydat, 2) zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, 3) zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a 4) zda obsah vyhlášky ob stojí z hlediska „rozumnosti“.

Při zkoumání druhé podmínky krajský soud odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04, č. 280/2005 Sb., a ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04, č. 20/2007 Sb., a provedl komparaci vyhlášky s § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví. Dospěl přitom k závěru, že vyhláška v čl. I a II upravuje stejný předmět regulace, na který daná ustanovení dopadají, a to ochranu před hlukem a vibracemi. Zákon o ochraně veřejného zdraví svěřuje státní správu v této oblasti krajské hygienické stanici a vymezuje i přestupky na úseku ochrany před hlukem a vibracemi. V této souvislosti krajský soud odkázal na právní názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. 4 As 35/2003-59, č. 631/2005 Sb. NSS, a nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, č. 22/2009 Sb., a konstatoval, že předmět a cíl vyhlášky se svým obsahem překrývá s obsahem ustanovení § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví. Za této situace je vyhláška v rozporu s § 35 zákona o obcích a § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno jako přestupek dle zákona o ochraně veřejného zdraví, bylo současně sankcionováno jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě, což vyplývá i z nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, č. 286/2008 Sb.

Krajský soud tak dospěl k závěru, že vyhláška je nezákonná, jelikož nebylo ve věcné působnosti obce upravovat regulaci hlučných činností vyhláškou, je-li tato pravomoc vyhrazena úpravě zákonně. Z tohoto důvodu shledal krajský soud nezákonná i obě správní rozhodnutí, která ustanovení vyhlášky aplikovala.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Odmítal názor krajského soudu, že se cíl i předmět vyhlášky svým obsahem překrývají s obsahem § 30 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle preambule vyhlášky je její cíl ochrany vyjádřen tak, že sleduje *zachování přijatelných životních podmínek tak, aby nedocházelo k narušování a snižování pohody bydlení a životní úrovně občanů města Mostu, část Souš, a aby mohli obyvatelé této městské části obvyklým způsobem života využívat svůj majetek a nerušeně trávit svůj volný čas*. Naproti tomu cílem zákona o ochraně veřejného zdraví je stanovení rozsahu veřejného zájmu v ochraně veřejného zdraví a vymezení úkolů orgánů ochrany veřejného zdraví; veřejným zdravím se dle § 2 tohoto zákona rozumí *zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin*.

Vyhláška a zákon o ochraně veřejného zdraví tedy upravují odlišné oblasti. Cílem vyhlášky je ochrana veřejného pořádku a v širším smyslu pohody bydlení, což mimo jiné dokazuje i časové omezení regulovaných hlučných činností, které se podle vyhlášky vztahuje pouze na státní svátky, nedělní odpoledne a v případech ostatních dnů na večery po 18. hod. Z porovnání cílů vyhlášky a zákona o ochraně veřejného zdraví tak jednoznačně vyplývá, že se nepřekrývají; nelze proto bez dalšího tvrdit, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. V bodě 21 nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 Ústavní soud konstatoval, že *„skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem č. 258/2000 Sb., tedy bez dalšího nevylučuje regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce“*. Rozhodnutí citovaná krajským soudem v odůvodnění napadeného rozsudku považoval stěžovatel za nepřiléhavá a překonaná tímto nálezem. Krajský soud zcela opomenul další rozhodnutí, která jsou

pro věc relevantní, například nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, č. 40/2011 Sb. (kte-
rý stěžovatel pro danou věc považoval za zásadní), ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08, č. 253/2009 Sb., ze
dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, č. 20/2008 Sb., a ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.

Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že se krajský soud v napadeném rozsudku zabýval pouze otázkou
kolize *předmětů* regulace zákonné úpravy a vyhlášky, nikoli otázkou případné kolize *cílů* jejich regulace; nesprávně
tak ztotožnil obecné stanovení zákonného limitu hluku pro ochranu zdraví obyvatel s právem obce upravit místní
záležitosti veřejného pořádku, aby nedocházelo k narušování a snižování pohody bydlení a životní úrovně v určité
části obce s ohledem na místní podmínky (v tomto případě na existenci autodromu).

Závěrem doplnil, že se po vydání napadeného rozsudku obrátil na Ministerstvo vnitra se žádostí o koordinaci
dalšího postupu v souvislosti s nastalou situací. Ministerstvo ve své odpovědi uvedlo, že setrvává na svém názoru
o zákonnosti vyhlášky, jelikož krajský soud nereflekoval relevantní judikaturu Ústavního soudu. Se závěrem kraj-
ského soudu, že se cíl vyhlášky překrývá s cílem zákona o ochraně veřejného zdraví, se ministerstvo neztotožnilo.
Stěžovatel upozornil, že je v nelehké situaci, neboť probíhá řada dalších správních řízení se stejnou skutkovou
podstatou, v nichž se správní orgány obou stupňů budou řídit závazným názorem ministerstva a postupovat v
souladu s vyhláškou. Tento postup jednoznačně povede k podávání dalších správních žalob, přičemž lze očekávat,
že těmto žalobám krajský soud (v intencích v tomto rozsudku vyjádřeného názoru) vyhoví.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem uvedené nálezy Ústavního soudu nebyly při-
léhavé k meritu věci; nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 se vyjadřoval k veřejné produkci hudby, nález sp. zn. Pl. ÚS 13/09
se týkal provozování hostinských činností, nález sp. zn. Pl. ÚS 41/08 upravoval stanovení podmínek spalování
rostlinných materiálů v otevřených ohništích a nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 se věnoval problematice omezení hazar-
du. Rovněž bylo patrné, že krajský soud provedl komparaci právních úprav a vyhlášky a její výsledek jasně vyložil.
Žalobce dodal, že ze strany Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje s ním bylo zahájeno již celkem 11 řízení
o uložení pokuty za porušení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví (správní delikt dle § 92g odst. 1
tohoto zákona); žalobce je tak sankcionován duplicitně za stejné jednání. Dále žalobce namítl, že vyhláška nemá
obecný normativní význam, ale je zaměřena výhradně vůči činnosti žalobce coby provozovatele Autodromu Most.
To dokládá jak vymezení územní působnosti vyhlášky (čl. III a příloha 1), tak i v tom, že vymezený zákaz rušení
hlučnými činnostmi neplatí podle čl. IV odst. 1 vyhlášky pro hluk generovaný úpravou zeleně. Nezákonost
vyhlášky spatřoval žalobce také v tom, že v čl. I bodě b) vyhlášky je uvedeno, že *předmětem regulace není provoz na
pozemních komunikacích*; závodní dráha Autodromu Most je ovšem účelovou komunikací, a proto se dle § 2 odst.
2 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jedná o pozemní komunikaci. Závěrem žalobce
odkázal na Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků vydané Ministerstvem vnitra, kde
je výslovně uvedeno, že „*pokud jde o dlouhodobý hluk a vibrace vyvolané výrobní nebo jinou podnikatelskou činností,
je tato problematika upravena zákonem č. 258/2000 Sb.*“ Odkázal také na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího
správního soudu ze dne 29. 3. 2016, čj. 6 As 44/2014-88, č. 3403/2016 Sb. NSS, jehož závěry je podle jeho
názoru možné aplikovat i na tuto věc.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [20] Jádrem kasační argumentace je zodpovězení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zda vy-
hláška v čl. I a II zasahuje do působnosti, která je zvláštním zákonem (zde zákonem o ochraně veřejného zdraví)
svěřena správnímu úřadu (zde orgánu hygienické služby), čímž by došlo k rozporu s kogentní úpravou § 35 odst.
1 zákona o obcích.

[21] Zákon o obcích v § 10 upravuje, které povinnosti může obec při výkonu své samostatné působnosti
prostřednictvím obecně závazných vyhlášek ukládat; mezi ně patří i možnost omezení či zákazu činností, které
by v obci mohly narušit veřejný pořádek [§ 10 písm. a)]. V rámci samostatné působnosti mohou obce upravovat
*záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde
o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům
jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon* (§ 35 odst. 1 zákona

o obcích). Při posuzování, zda obecně závazná vyhláška nevykročila mimo rámec takto definované samostatné působnosti obce, je však nutné zvážit nejen **(i) předmět úpravy** obecní vyhlášky a (v úvahu připadajícího) zvláštního zákona (tj. jaká jednání regulují), ale také **(ii) cíl jejich regulace**, tedy, které společenské zájmy ta která právní úprava chrání. V kontextu nyní projednávané věci tedy nelze ustát na zjištění, že vyhláška i zákon regulují hluk, jako typově shodnou nežádoucí externalitu spojenou s činností fyzických či právnických osob, ale je nutné zabývat se i tím, zda sledují dopad této externality na stejné společenské zájmy. Ačkoliv krajský soud v bodě 46 odůvodnění svého rozsudku správně provedl komparaci **předmětů** posuzovaných právních úprav (dovodil, že v obou případech jde o regulaci nadměrného hluku spojeného s určitou činností), **cíle** jejich ochrany již neporovnal. Proto Nejvyšší správní soud pokládá za nezbytné vymezit společenské zájmy, které posuzované předpisy (vyhláška a zákon o ochraně veřejného zdraví) chrání.

[22] Zákon o ochraně veřejného zdraví ve svých úvodních ustanoveních (§ 1 a § 2) uvádí, že jeho předmětem je úprava práv a povinností fyzických a právnických osob v oblasti *ochrany a podpory veřejného zdraví*, které je definováno jako *zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin, jenž je určován soubrem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života*. Ochrana a podpora veřejného zdraví je (stručně řečeno) vymezena jako *souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravotích životních a pracovních podmínek pomáhajících fyzickým osobám zachovat a zlepšovat své zdraví a zvyšovat kontrolu nad faktory ovlivňujícími zdraví*. Ochranou zdraví se rozumí i ochrana před hlukem a vibracemi. Pro účely tohoto zákona je *hluk* definován jako *zvuk, který (i) může být škodlivý pro zdraví a (ii) jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis* (§ 30 odst. 2 zákona). V této souvislosti je v § 30 odst. 1 zde uvedeným osobám uložena povinnost zajistit *technickými, organizačními a dalšími opatřeními, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor* (chráněným venkovním prostorem jsou dle § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví *nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské a léčebné rehabilitační péči a výuce*).

[23] Společenské zájmy chráněné posuzovanou vyhláškou jsou uvedeny v její preambuli, a to následovně: *Cílem regulace této vyhlášky je zachování přijatelných životních podmínek tak, aby nedocházelo k narušování a snižování pohody bydlení a životní úrovně občanů města Most, část Souš, a aby mohli obyvatelé této městské části obvyklým způsobem života využívat svůj majetek a nerušeně trávit svůj volný čas*. Podle čl. I vyhlášky se *k zajištění ochrany veřejného pořádku na území města vymezují [blíže popsané] činnosti, které [hlukem] narušují veřejný pořádek a klid v obci nebo jsou v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku obyvatel*. Článek II pak potenciálním provozovatelům aktivit produkujících hluk ukládá počínat si způsobem, který nebude rušit okolí.

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o ochraně veřejného zdraví chrání prostřednictvím § 30 a násled. fyzické osoby před hlukem, který je, při překročení hygienických limitů, potenciaálně schopný **ohrozit jejich zdraví**. Vyhláška, podle její preambule, zabezpečuje místní **záležitosti veřejného pořádku** tím, že regulací činností produkujících hluk sleduje **nerušené trávení volného času** obyvatel předmětné městské části, respektive jejich **pohodu bydlení** (bez ohledu na to, zda hluk atakuje hygienické limity). Preambuli pak odpovídají i samotné čl. I a II vyhlášky, jakkoli je, **coby součástí opatření k zajištění ochrany veřejného pořádku**, v čl. I, jako chráněný zájem zmiňována i *ochrana zdraví*. Vyhláška v rámci ochrany před hlukem nikterak neodkazuje na hygienické limity, jejichž překročení je potenciaálně škodlivé pro lidské zdraví, ani jinak nestanovuje, jaký typ či jakou intenzitu zvuku lze již považovat za možné ohrožení zdraví. Byť tedy v tomto článku prohlašuje za svůj cíl rovněž *ochranu zdraví obyvatel*, typově se pochopitelně nejedná o stejný cíl, jaký sleduje úprava zákona o ochraně veřejného zdraví. Ostatně, stejné ustanovení čl. I vyhlášky rovněž zmiňuje jako své další ambice ochranu *bezpečnosti* či *majetku* obyvatel, aniž by kdokoliv rozumně předpokládal, že má vyhláška ambici doplňovat či dokonce nahrazovat přestupkový či trestní zákon.

[25] Obecně řečeno, byť tedy na jednu stranu nemůže obec pojem *ochrany veřejného pořádku* vnímat natolik široce, aby vybočila mimo věcnou působnost vymezenou jí zákonem (srov. kupříkladu nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15, č. 245/2017 Sb.), na druhou stranu nelze rovněž redukovat právo obce na samosprávu na jakousi prostou kontrolu tematického překryvu předmětu úpravy v určité oblasti regulace. Druhý ze zmiňovaných přístupů by měl za následek efektivní vyprázdnění ústavně zaručeného právo obcí a jiných celků územní samosprávy na spravování a úpravu vlastních záležitostí: při dnešní hustotě právní regulace by bylo spíše

obtížné najít problematiku, která by se aspoň částečně tematicky nepřekrývala co do předmětu úpravy s existujícím zákonným či podzákonným předpisem. Proto je podstatné zjišťovat nejenom konkrétní předmět úpravy, ale rovněž i společenský zájem, tedy cíl, který sleduje.

[26] Uvedený závěr je ostatně v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem ve skutkové i právně obdobném případě v již zmiňovaném nálezu Pl. ÚS 35/06, kde byla posuzována veřejnoprávní regulace hluku (v daném případě se jednalo o veřejnou produkci hudby) prostřednictvím obecně závazné vyhlášky na straně jedné a zákona o ochraně veřejného zdraví na straně druhé. Ústavní soud v bodě 21 tohoto nálezu konstatoval, že „účelem zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, je ochrana a podpora veřejného zdraví (zdravotního stavu obyvatelstva a jeho skupin) a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí. Lze tedy říci, že **cíl regulace je zde [oproti obecně závazné vyhlášce, zakazující obtěžovat občany obce ve stanovených dnech a denních hodinách hlukem pocházejícím z produkce hudby] užší, protože je zaměřený pouze na ochranu před hlukem, který svou velkou intenzitou a délkou trvání hlukové zátěže může ohrozit zdraví obyvatelstva. Cílem této regulace tedy není hluk jednorázový, méně intenzivní, který však může narušit veřejný pořádek a soužití v obci. [...] Pokud jde o veřejné produkce hudby, může jít již o jednorázovou akci. Důvod, pro který zákon o ochraně veřejného zdraví tyto činnosti reguluje, je však zřejmě dán vyšší intenzitou hlukové zátěže spojené s takovou produkcí, která může ohrozit veřejné zdraví, než rizikem narušení veřejného pořádku a občanského soužití. I když se tedy cíle právní regulace veřejných produkcí hudby v obou uvažovaných normách přibližují, ani zde se zcela nepřekrývají. [...] Skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem č. 258/2000 Sb., tedy bez dalšího **nevylučuje regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce.**“**

[27] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v bodě [24] výše, zákon o ochraně veřejného zdraví cílí v § 30 a násl. na regulaci hluku, který může mít **negativní vliv na lidské zdraví**, zatímco vyhláška v čl. I a čl. II **sleduje nerušené trávení volného času a jistou úroveň pohody bydlení v městské části**. Krajský soud se však při posuzování, zda statutární město Most vydáním vyhlášky překročilo meze své samostatné působnosti, a zda je z tohoto důvodu vyhláška v rozporu s § 35 odst. 1 zákona o obcích (viz bod 45 napadeného rozsudku), ustal pouze na konstatování, že vyhláška upravuje „stejný předmět jako je regulován již ustanovením § 30 a násl. zákona o veřejném zdraví“, aniž by se zabýval i **cíli** srovnávané normativní regulace, jakkoli tento aspekt je pro vyslovení konečného závěru relevantní (viz závěry vyslovené Ústavním soudem v předchozím odstavci). Jeho závěr, že se předmět regulace ve vyhlášce a v zákoně o veřejném zdraví (nepřípustně) překrývají, byl tedy předčasný, a jak bylo vyloženo výše, i věcně nesprávný.

[28] Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani argumentace žalobce uplatněná v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Dovolává-li se právních závěrů vyslovených v rozsudku rozšířeného senátu čj. 6 As 44/2014-88, postačí pouze uvést, že jakkoli se rozšířený senát také zabýval sankcí uloženou za hlukové emise, k otázce možnosti normativní regulace této externality prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce se nevyjadřoval. Argumentuje-li žalobce dále tím, jakým způsobem je nyní rozhodováno ve skutkově srovnatelných věcech, či poukazuje-li na jiné důvody, pro které má aplikaci vyhlášky na daný případ za vyloučenou, jde o argumentaci v tuto chvíli bezpředmetnou, neboť se jí kasační soud, s ohledem na důvody zrušení napadeného rozsudku, nemůže zabývat.

[29] Lze tedy uzavřít, že důvod, pro který krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí vydaná v této věci, z hlediska zákona neobstojí; z tohoto důvodu pak nemůže obstát ani rozsudek samotný a je proto naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud pouze závěrem dodává, že principiálně není vyloučeno, aby byl totožný skutek potenciálně postihován jak podle vyhlášky (ve spojení se zákonem o některých přestupcích), tak podle zákona o ochraně veřejného zdraví, musí však být respektována zásada *ne bis in idem*, zakazující opakované stíhání za totožný skutek (srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, či ze dne 26. 10. 2007, čj. 2 As 30/2007-58). Dojde-li tedy v konkrétním případě k naplnění jak hypotézy čl. II odst. 1 vyhlášky, tak i § 92g odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, a bude-li takový skutek pravomocně projednán ať již jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě či jako přestupek na úseku ochrany veřejného zdraví, bude vyloučeno, aby pro něj bylo vedeno řízení „ve druhé větvi“ správního postihu. Různá právní kvalifikace téhož skutku je pro uplatnění zásady *ne bis in idem* bezpředmetná.

Shromažďovací právo: forma shromáždění; povinnost úřadu poskytnout svolavatelé pomoc

k § 6 odst. 1 věte třetí, § 8 odst. 4 a 6 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v textu jen „shromažďovací zákon“)

I. Shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, může mít formu shromáždění osob ve vozidlech, včetně pohyblivého se konvoje vozidel, jsou-li splněny znaky shromáždění.

II. Povinnost úřadu poskytnout svolavatelé shromáždění pomoc podle § 6 odst. 1 věty třetí zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a oprávnění zástupce úřadu a policisty udílet pokyny podle § 8 odst. 4 a 6 tohoto zákona je třeba vykládat ve světle pozitivního závazku orgánů veřejné moci zajistit účinný výkon shromažďovacího práva.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, čj. 6 As 99/2022-80)

Prejudikatura: č. 1385/2007 Sb. NSS, č. 1557/2008 Sb. NSS, č. 1953/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2899/2013 Sb. NSS a č. 3364/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 88/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 164/15), č. 194/2016 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1221/16), č. 208/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1860/16) a č. 101/2019 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3564/18); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2015, Kudrevičius a další proti Litvě (stížnost č. 37553/05) ze dne 15. 11. 2018, Navalnyy proti Rusku (stížnost č. 29580/12 a další), rozsudky ze dne 21. 6. 1988, Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku (stížnost č. 10126/82), ze dne 6. 5. 2003, Appleby a další proti Spojenému království (stížnost č. 44306/98) a ze dne 5. 3. 2009, Barraco proti Francii (stížnost č. 31684/05).

Věc: Milion Chvilek, z. s., proti 1) Magistrátu hlavního města Prahy a 2) Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného 1).

Případ se týkal práva pokojně se shromažďovat podle shromažďovacího zákona, čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda shromáždění může mít za určitých okolností formu sročení osob v motorových vozidlech či v jedoucím konvoji vozidel, a pozitivním závazkům plynoucím ze shromažďovacího práva.

Dne 8. 2. 2021 žalobce oznámil žalovanému 1), že na den 13. 2. svolává shromáždění nazvané „Masopustní jízda Prahou“. Uvedl, že shromáždění se zúčastní 300 až 500 osob ve 200 až 300 automobilech a dalších 30 až 40 osob mimo automobily, že shromáždění bude zahájeno na parkovišti, kde předseda žalobce přednese projev přenášený rádiovými vlnami, a bude pokračovat okružní jízdou městem po trase specifikované v oznámení. Žalobce zároveň požádal o „asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy“.

Téhož dne žalovaný 1) žalobci sdělil, že oznámenou akci nepokládá za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Oznámená akce totiž nesloužila účelu podle § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, který „nepředpokládá [...] konání shromáždění formou jízdy kolony motorových vozidel“. Během jízdy lze „stěžít realizovat vzájemnou komunikaci a výměnu názorů a stanovisek mezi řečníky a účastníky či účastníky (řidiči/cestujícími) navzájem“. Za shromáždění by mohla být pokládána pouze ta část akce, při které bude mít projev žalobců předseda, doplní-li žalobce oznámení o účel odpovídající shromažďovacímu zákonu.

Ještě téhož dne žalobce reagoval. Uvedl, že účelem akce je „upozornit na aktuální i dlouhodobé problémy současné vlády. Chceme vyjádřit nesouhlasný postoj s tím, jak vláda řeší pandemii koronaviru, ale zároveň, jak si počíná v dalších klíčových oblastech (tendr na dostavbu jaderného bloku v Dukovanech, nepřijetí odpovědnosti za chyby při odhalování viníka havárie na Bečvě atd.). Účastníci shromáždění vyjádří svůj názor skrze transparenty a nápisy, umístěné viditelně v autech či na autech.“ Dále namítl, že interpretace shromažďovacího práva provedená žalovaným

1) je příliš zužující. Forma akce byla navíc zvolena s přihlédnutím k epidemiologické situaci tak, aby nezvyšovala riziko nákazy koronavirem.

Dne 9. 2. 2021 žalovaný 1) žalobci sdělil, že za „platně učiněné“ považuje oznámení o konání shromáždění na parkovišti a setrvává na názoru, že *„jízdu kolony motorových vozidel nelze považovat za shromáždění“* ve smyslu shromažďovacího zákona. Žalobce o dva dny později žalovanému odpověděl, že i na okružní jízdu konvoje vozidel je třeba nahlížet jako na shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Během jízdy si její účastníci měli pomoci transparentů na vozidlech vyměňovat názory a informace a veřejně vyjadřovat své názory a postoje k politické situaci, což je podstata shromažďovacího práva.

Žalobce komunikoval o jím svolané akci rovněž se žalovaným 2), podle jehož tvrzení mu žalobce v jedné z e-mailových zpráv sdělil, že v oznámení žádal *„o umožnění plynulého průjezdu městem. Samozřejmě se bez něj obejdeme, ale říkal jsem si, že by i v zájmu dopravní policie možná bylo nám s průjezdem pomoci.“*

Dne 13. 2. 2021 proběhla akce oznámená žalobcem včetně okružní jízdy konvoje vozidel městem. Jejím průběhu byli přítomni policisté v automobilech i na motocyklech. Účastníci okružní jízdy museli při průjezdu městem dodržovat veškeré dopravní předpisy, tedy zastavovat na světelných křižovatkách apod., přičemž několikrát došlo ke smísení vozidel účastnících se okružní jízdy s jinými účastníky silničního provozu.

Žalobce následně podal zásahovou žalobu proti oběma žalovaným.

Žalovaný 1) byl podle žalobce na základě § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona povinen poskytovat mu podle okolností a možností pomoc. Tato povinnost vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Žalovaný 1) sice měl *„určitou míru diskrece při zvážení, jaké formy asistence poskytnout“*, avšak k uplatnění správního uvážení se *„vůbec nedostal, neboť [pomoc] a priori odmítl poskytnout na základě názoru, že masopustní jízda organizovaná žalobcem vůbec nepředstavuje shromáždění“*. Žalobce dále podrobně vložil, proč pokládá tento názor za chybný. Navrhl, aby soud určil nezákonnost zásahu žalovaného 1) spočívajícího *„v tom, že žalobci jako svolavatelé shromáždění Masopustní jízda Prahou zcela odmítl poskytnout pomoc při zabezpečení tohoto shromáždění“*.

Žalovaný 2) podle žalobce nevyužil oprávnění udílet pokyny k zajištění účelu shromáždění, plynoucí ze shromažďovacího zákona. Proto navrhl, aby soud určil nezákonnost zásahu žalovaného 2) spočívajícího *„v tom, že nepřijal opatření k zabezpečení řádného konání shromáždění Masopustní jízda Prahou, zejména neorganizoval dopravu tak, aby účastníci mohli trasu jízdy projet nízkou rychlostí a v sevrěném celku“*.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 3. 2022, čj. 14 A 90/2021-61, vyhověl žalobě proti žalovanému 1) a určil nezákonnost jeho zásahu, který spočíval *„v nevhodnocení shromáždění konaného dne 13. 2. 2021, označeného jako Masopustní jízda, jako shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů a s tím spojené odmítnutí pomoci při zabezpečení jeho konání“* (výrok I). Žalobu proti žalovanému 2) zamítl (výrok II).

Podle městského soudu akce oznámená žalobcem splňovala všechny znaky shromáždění, jak je vymezují rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 8 As 101/2011-186, č. 2899/2013 Sb. NSS, a ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 39/2014-56, č. 3364/2016 Sb. NSS. Nejen „klasické“ demonstrace a průvody, ale i jiné formy sročení osob je třeba pokládat za shromáždění, splňují-li všechny jeho znaky. Městský soud neshledal žádný důvod, proč by sročení osob v automobilech nebylo možno pokládat za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona.

Žalovaný 1) pochybil tím, že nepokládal oznámenou akci za shromáždění. V souladu s § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona byl žalovaný 1) povinen poskytnout žalobci jako svolavatelé shromáždění podle možností a okolností pomoc. Podle komentářové literatury spočívá povinnost pomoci například v tom, že úřad na žádost svolavatele zjistí, *„jaké povinnosti a z jakých právních předpisů budou dopadat na jím oblažené shromáždění. Je-li to žádoucí, může mu předat kontakty na osoby, které budou i při samotném konání akce připraveny poradit mu s možnými problémy“* (Černý, P. § 6. In: Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 98). Podle městského soudu je ovšem tato povinnost širší. Žalovaný 1) měl s žalobcem *„komunikovat stran dopravní obslužnosti, případně s ním konzultovat možnost volby jiné trasy za účelem omezení“*

intenzity narušení dopravy v hlavním městě, případně jej informovat o možnosti požádat o povolení zvláštního užívání komunikace ve smyslu § 25 zákona o pozemních komunikacích“.

Stát má pozitivní závazek podniknout kroky za účelem ochrany shromáždění (rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 1988, *Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82). Ochrana shromažďovacího práva nelze obcházet tak, že správní orgány konstatují, že určitá akce vůbec není shromážděním. Žalovaný 1) svým postupem „fakticky popřel možnost, aby žalobce své názory vyjádřil formou shromáždění uskutečněným v mantinelech shromažďovacího zákona“. Shromažďovací zákon umožňuje shromáždění v určitých případech zakázat či stanovit podmínky pro jeho konání, nic z toho však žalovaný 1) neučinil. Tím žalobci „odepřel možnosti ochrany a zároveň způsobil, že také žalovaný 2) na [oznámenou akci] nehleděl jako na shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona“.

Po žalovaném 2) žalobce podle městského soudu požadoval uplatnění pravomocí zakotvených v § 124 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Při jejich výkonu vystupuje žalovaný 2) jako správní orgán, a nikoliv jako bezpečnostní sbor, a žaloba tedy byla správně podána proti němu. Podle městského soudu bylo pochopitelné, že žalovaný 2) vycházel ze závěru žalovaného 1), že jízda konvoje vozidel není shromážděním, i když pro něj toto hodnocení nebylo závazné. Shromažďovací zákon totiž svěruje „rozhodující pravomocí“ právě žalovanému 1). To se odráží v § 8 odst. 6 shromažďovacího zákona, který svěruje kompetence zástupce úřadu při konání shromáždění policistovi pouze tehdy, *není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti na místě*.

Žalovaný 2) podle městského soudu upozornil žalobce na možnost požádat o povolení k zvláštnímu užívání komunikace a toto povolení po něm požadoval. Takové povolení však žalobce neměl ani nemusel mít. Vozidla účastníci se okružní jízdy totiž toliko jela velmi nízkou rychlostí a nevyjížděla například do pěší zóny, na náměstí apod. Žalovaný 2) během jízdy konvoje vozidel poskytoval žalobci určitou míru asistence, která odpovídala tomu, že tuto část akce nepokládal za shromáždění. Usiloval tedy o to, aby nedošlo k narušení veřejného pořádku a nebyl nepřipustně omezován provoz na pozemních komunikacích. Jelikož žalovaný 2) pouze vycházel z nesprávného závěru žalovaného 1), že okružní jízda není shromáždění, nelze jeho jednání pokládat za nezákonný zásah.

Proti rozsudku podali žalobce a žalovaný 1) kasační stížnosti.

Žalobce namítal, že výrok II napadeného rozsudku byl založen na vnitřně rozporném odůvodnění a na skutkových zjištěních přímo odporujících vyjádření účastníků a provedeným důkazům. Na jednu stranu podle městského soudu žalovaný 2) nebyl vázán právním posouzením žalovaného 1), že okružní jízda není shromážděním, na druhou stranu právě to, že žalovaný 2) se tímto názorem řídil, bylo důvodem pro zamítnutí této části žaloby. Žalovaný 2) navíc ve vyjádření k žalobě naopak tvrdil, že oznámenou akci za shromáždění pokládal a jako důkaz předložil rozkaz ředitele obvodního ředitelství policie. Městský soud se s tímto důkazem v odůvodnění svého rozsudku nevyvozoval.

Po žalobci nebylo možno požadovat, aby si k uspořádání okružní jízdy za asistence policie obstaral povolení ke zvláštnímu užívání komunikace. Takový požadavek je na první pohled v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny, podle něhož shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Protože žalovaný 2) tímto požadavkem podmiňoval poskytnutí asistence, dopustil se rovněž nezákonného zásahu.

Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce namítal, že ze shromažďovacího zákona mu neplynula povinnost umožnit konání okružní jízdy „v sevrěném celku a přiměřené rychlosti“, jak žalobce požadoval, a že ani žalobci nespědčilo právo na takovou asistenci. Navíc žalobce takový požadavek v komunikaci s žalovaným 2) ani nevznesl. Požádal jen o asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy, přičemž právě na zajištění plynulosti a bezpečnosti dopravy se žalovaný 2) v maximální míře soustředil. V e-mailové komunikaci žalobce dokonce uvedl, že se bez plynulého průjezdu městem „obejde“.

Podle žalovaného 2) nebylo zřejmé, z čeho má plynout jeho povinnost organizovat dopravu způsobem, který účastníkům oznámené akce umožní jet v sevrěném celku a nízké rychlosti. Městský soud nesprávně podřadil tyto povinnosti pod zákon o silničním provozu, podle něhož se ale postupuje při zajišťování plynulosti a bezpečnosti provozu. V úvahu připadá kompetence udílet pokyny k zajištění účelu shromáždění podle § 8 odst. 4 a 6

shromažďovacího zákona, která se ale primárně odvíjí od téhož oprávnění zástupce úřadu. Ten však není oprávněn řídit dopravu, a tak tuto kompetenci podle těchto ustanovení nemůže mít ani žalovaný 2). Zákodárce tak zjevně nezamýšlel podřadit jízdy kolon vozidel pod shromažďovací zákon.

Žalovaný 2) zdůraznil, že nebylo prokázáno, že by neposkytl oznámené akci asistenci zpravidla poskytovanou v obdobných případech. Uvedl, že byl vázán právním názorem žalovaného 1) ohledně povahy okružní jízdy. V řízení před městským soudem zdůrazňoval, že by nebyl povinen poskytnout žalobci požadovanou asistenci bez ohledu na to, zda se jednalo o shromáždění, či nikoliv. Na tomto stanovisku trval. Po žalobci nebylo požadováno povolení zvláštního užívání komunikace, žalobce byl pouze upozorněn na možnost si ho opatřit. To by umožnilo žalovanému 2) širší regulaci dopravy. V této souvislosti žalovaný 2) zmínil, že kolona 250 vozidel by při pomalé jízdě v sevěném celku byla dlouhá přibližně 2 km, což by představovalo značné omezení plynulosti dopravy.

Žalovaný 1) ve své kasační stížnosti namítal, že městský soud nesprávně posoudil jízdu kolony vozidel jako shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Tímto způsobem dosud nebylo v praxi nahlíženo na žádnou z organizovaných jízd motorových vozidel, a to ani tehdy, když měla taková akce silný politický podtext. Současně žalovaný 1) zdůraznil, že žalobci nezakázal pořádat oznámenou akci, pouze ho upozornil, že ji nepokládá za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Některá shromáždění totiž nespádají do působnosti shromažďovacího zákona. Jízdu kolony vozidel nelze podle žalovaného 1) považovat za průvod podle § 1 odst. 2 tohoto zákona, neboť průvodem se rozumí zástup osob pohybujících se pěšky. Pod shromažďovací zákon nelze jízdu kolony vozidel podřadit i proto, že charakter této akce znemožňuje svolavatel, účastníkům i zástupci úřadu plnohodnotně plnit své povinnosti plynoucí z tohoto zákona.

Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 101/2011-186 a čj. 8 As 39/2014-56 se shromáždění vyznačuje vzájemnou interakcí a bezprostřední součinností shromážděných osob. To v této věci nebylo splněno. Jednotliví účastníci mohli mít „*jen velmi omezené povědomí o tom, co se odehrává již dvě vozidla před nimi či za nimi*“, a nekomunikovali spolu ani technickými prostředky. Nebyť toho, že „*měli za okny vyvěšený třeba barevný balonek či nápis proti vládě, se jejich jízda ničím nelišila od jízdy jakéhokoli jiného řidiče pohybujícího se v koloně vozidel, které se v důsledku husté dopravy v hlavním městě obvykle vytváří*“. V rámci kolony vozidel nemohou jednotlivé osoby adekvátně reagovat na postoje jiných účastníků. Není zřejmé, jak by se k takové akci mohl v jejím průběhu někdo připojit, ačkoliv shromáždění mají být otevřená každému, ani jak by se realizovalo vykázaní z takové akce. Je dokonce pochybné, zda jsou osoby uzavřené v automobilech fyzicky přítomné na jednom místě, jak vyžaduje judikatura, a zda vystupují veřejně, což je znakem každého shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Oznámená akce byla „*mnohem více anonymní přehlídkou vozidel, než shromážděním konkrétních osob*“. Argumentace judikaturou ESLP v posuzované věci nebyla podle žalovaného 1) přiléhavá, neboť ESLP pojímá shromažďovací právo šířeji a vztahuje pojem shromáždění nejen na výkon politických práv. Navíc mnohdy dokonce shledal, že zásah do shromažďovacího práva byl oprávněný.

Řidič motorového vozidla je povinen se plně věnovat řízení, a nemůže se tak souběžně věnovat výkonu shromažďovacího práva. V této souvislosti žalovaný 1) upozornil, že střet motorového vozidla s člověkem může mít závažné důsledky na život a zdraví již při rychlosti 30 km/h a že rizikové faktory přispívající ke vzniku dopravních nehod se při akcích, jako byla ta oznámená, zvyšují a kumulují. Rovněž upozornil, že v silničním provozu nelze „*akceptovat nehomologované transparenty na vozidlech*“ a že při oznámení akce mu nebylo zřejmé, zda transparenty na vozidlech budou v souladu s § 52 odst. 1 zákona o silničním provozu umístěny tak, aby neomezovaly a neoohrožovaly řidiče ani jiné osoby ve vozidle a nebránily řidiči ve výhledu. Žalovaný 1) dále uvedl, že podle literatury lze při shromáždění jako akcesorické předměty užít i vozidla, například k přepravě řečníků nebo jako alegorické vozy, ale že taková vozidla musí dodržovat pravidla silničního provozu. Co platí pro jednotlivá vozidla, musí platit i pro jejich kolonu.

Rovněž závěry městského soudu ohledně pomoci, kterou měl žalovaný 1) poskytnout žalobci podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona, byly podle žalovaného 1) nesprávné. Městským soudem zmiňovaná pomoc spočívající v komunikaci ohledně dopravní obslužnosti či volby jiné trasy totiž spadá pod jiné ustanovení, a to § 8 odst. 1 shromažďovacího zákona, podle něhož úřad může navrhnout, *aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu*. Tímto směrem ale žaloba nemířila. Žalovanému 1) nelze vytýkat ani to, že neinformoval žalobce o možnosti požádat o povolení zvláštního užívání komunikace. Žalobce vzhledem k tomu, čím se zabývá, disponuje

dostatečným odborným zázemím, aby si byl této skutečnosti vědom, a navíc se žalovaný 1) zmínil o povolení zvláštního užívání komunikace, když upozornil, že shromažďovací právo nelze zneužívat k neplnění povinností podle jiných předpisů. Žalovaný 1) zdůraznil, že jej žalobce nepožádal o žádnou konkrétní pomoc, kterou by mohl poskytnout, ale pouze o asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy. To leží mimo kompetence žalovaného 1). Jeho povinností pak nebylo domýšlet jiné formy pomoci a aktivně je nabízet svolavatelům shromáždění, avšak právě tímto způsobem rozsudek městského soudu vyzníval.

Na kasační stížnost žalovaného 1) reagoval žalobce replikou. Definici shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona je podle něj třeba vykládat souladně s Listinou a Úmluvou. Proto považoval za chybný názor žalovaného 1), že oznámená akce nebyla shromážděním podle shromažďovacího zákona, ale zároveň požívala ochrany podle Listiny či Úmluvy. Oznámená akce naplnila všechny znaky shromáždění podle shromažďovacího zákona. Osoby jedoucí v různých motorových vozidlech sice nemohou vzájemně diskutovat o svých názorech jako na standardním shromáždění, avšak mohou veřejně vyjadřovat své názory, a tím naplňovat hlavní účel shromáždění. Stejně tak na sebe mohou účastníci i reagovat, a to jednak prostřednictvím tlampačů, jednak mohou kdykoliv okružní jízdu opustit. Účastníkům je možné dávat pokyny i během jízdy v motorových vozidlech. Policie by měla disponovat technickými prostředky dostatečné hlasitosti. Usměrnování jízdy vozidel podléhajících se na shromáždění je rovněž možné, ostatně je v silách policie usměrňovat i jiný nestandardní provoz na pozemních komunikacích.

Žalobce konečně uvedl, že jeho žaloba by byla důvodná, i kdyby oznámené shromáždění bylo shromážděním pouze ve smyslu Úmluvy, a nikoliv shromažďovacího zákona. Pozitivní závazky by v tomto případě totiž plynuly přímo z Úmluvy. Žalovaný 1) nutně překročil prostor pro uvážení tím, že jakoukoliv asistenci žalobci zcela odmítl.

Žalovaný 2) se ztotožnil s kasační stížností žalovaného 1). Záměrem zákonodárce nebylo, aby se shromažďovací zákon vztahoval i na akce spočívající v jízdě konvoje vozidel.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

IV.2. Srocení osob ve vozidlech jako shromáždění

[47] Žalobce brojil zásahovou žalobou proti tomu, že mu žalovaní 1) a 2) neposkytli pomoc (součinnost) jako svolavatelé shromáždění. Mezi účastníky je v první řadě sporné to, zda svolaná akce, zahrnující srocení osob ve vozidlech a jízdu konvoje těchto vozidel městem, vůbec byla shromážděním.

Shromáždění podle Úmluvy

[48] Za nepochybné Nejvyšší správní soud pokládá, že svolaná akce byla shromážděním z hlediska Úmluvy a judikatury ESLP.

[49] Podle čl. 11 odst. 1 Úmluvy má každý právo na svobodu pokojného shromažďování. Toto ustanovení vykládá ESLP široce: chrání shromáždění v soukromí i na veřejnosti, a to shromáždění stacionární i mobilní (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 10. 2015, *Kudrevičius a další proti Litvě*, stížnost č. 37553/05, bod 91). Judikatura ESLP pojem shromáždění nedefinuje ani neuvádí žádný taxativní výčet kritérií pro posouzení, zda určitá akce je shromážděním. Jak ESLP uvádí, děje se tak záměrně, a to s cílem zabránit zužujícímu výkladu shromažďovacího práva (rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 2018, *Navalnyy proti Rusku*, stížnost č. 29580/12 a další, bod 98).

[50] Judikatura ESLP přesto dává nejednoznačnější odpověď na otázku, zda pod pojem shromáždění může spadat i srocení osob ve vozidlech či jedoucím konvoji vozidel. Jako shromáždění totiž ESLP vyhodnotil protestní konvoj vozidel, která jela souběžně v několika pruzích dálnice nízkou rychlostí a opakovaně zastavovala, čímž zpomalovala provoz (rozsudek ze dne 5. 3. 2009, *Barraco proti Francii*, stížnost č. 31684/05, bod 47). Za shromáždění pokládá i protestní zaparkování vozidel – zejména traktorů – na několik dálnic, čímž byl zablokován provoz na nich (již citovaný rozsudek velkého senátu ve věci *Kudrevičius a další proti Litvě*, body 91 až 99). I

když v obou případech byly nakonec zásahy do shromažďovacího práva shledány souladnými s Úmluvou, nic to nemění na obecnějším závěru, že typově obdobné akce využívající vozidla jsou shromážděními ve smyslu Úmluvy.

[51] Vedle ESLP rovněž Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise) řadí do práva pokojně se shromažďovat mobilní shromáždění včetně „*průvodů, procesí a konvojů*“ [a to společně s Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, viz *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. 3rd ed. Strasbourg/Warsaw: OSCE/ODIHR, 2020, s. 13 až 14, bod 44]. Zmínka o konvojích přitom zjevně míří na shromáždění využívající vozidla.

[52] Akce svolaná žalobcem, která spočívala ve srocení osob ve vozidlech na parkovišti a v jízdě konvoje těchto vozidel městem s cílem protestovat proti vládě, musí být ve světle judikatury ESLP pokládána za shromáždění podle čl. 11 odst. 1 Úmluvy. Navíc tato akce ani nebyla spojena se záměrným zpomalováním či blokováním provozu na pozemní komunikaci, tedy s činnostmi, která dle ESLP nepředstavují jádro shromažďovacího práva (již citovaný rozsudek velkého senátu ve věci *Kudrevičius a další proti Litvě*, bod 97, a rozsudek ve věci *Barraco proti Francii*, bod 39).

Shromáždění podle Listiny

[53] Judikatura Ústavního soudu nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda akce svolaná žalobcem byla shromážděním ve smyslu Listiny.

[54] Listina zaručuje shromažďovací právo v čl. 19 odst. 1. Poskytuje mu vyšší standard ochrany než Úmluva, neboť výslovně stanoví, že shromáždění *nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy* (čl. 19 odst. 2 Listiny). Pojem shromáždění Ústavní soud nedefinuje, uvádí jen, že shromažďovací právo chápe jako „*kollektivní výkon svobody projevu*“ (nález ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, č. 88/2015 Sb. ÚS, bod 22). I Ústavní soud chrání jak stacionární, tak mobilní shromáždění (nález ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3564/18, č. 101/2019 Sb. ÚS, bod 39 a násl.).

[55] Ústavní soud se na rozdíl od ESLP dosud nevyjádřil k tomu, zda pod shromáždění ve smyslu Listiny spadají i shromáždění využívající vozidla. Souhlasně ale citoval judikaturu ESLP, která k obdobnému závěru dospívá. V nálezu ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 20, Ústavní soud odkázal na již citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kudrevičius a další proti Litvě* a závěr, že protestní zablokování dálnic vozidly (traktory) může představovat shromáždění. Lze tedy uzavřít, že judikatura Ústavního soudu nebrání tomu, aby srocení osob ve vozidlech či v jedoucím konvoji vozidel mohlo za splnění dalších podmínek být pokládáno za shromáždění.

Shromáždění z hlediska shromažďovacího zákona

[56] Zodpovědět otázku, zda akce svolaná žalobcem byla shromážděním podle shromažďovacího zákona, je obtížnější.

[57] Působnost shromažďovacího zákona je užší než působnost čl. 19 Listiny a čl. 11 Úmluvy. Přestože shromažďovací zákon je třeba vykládat ve světle Listiny a Úmluvy (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, bod 29), existují shromáždění, která sice požívají ochrany podle Listiny či Úmluvy, ale shromažďovací zákon se na ně nevztahuje.

[58] Aby akce spadala pod shromažďovací zákon, musí tato akce zejména splňovat znaky shromáždění a současně nesmí být z působnosti shromažďovacího zákona vyloučena (§ 2).

[59] Otázce, jaké znaky má akce splňovat, se Nejvyšší správní soud poprvé věnoval v rozsudku čj. 8 As 101/2011-186, bod 15 a násl., který byl dále upřesněn rozsudkem čj. 8 As 39/2014-56, body 42 až 46, a rozsudkem ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 As 256/2016-79, bod 29. V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že akce musí splňovat pět znaků, aby byla pokládána za shromáždění. Těmito znaky jsou:

1. účast více než jedné osoby;
2. fyzická přítomnost účastníků na konkrétním místě;
3. konkrétní čas konání shromáždění, aby bylo možno určit jeho počátek a konec;

4. účel shromáždění, sloužící k výměně informací a názorů a vyjadřující postoj shromážděných k řešení veřejných a jiných společných záležitostí (srov. § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona); a
5. navenek projevená subjektivní stránka, tedy přesvědčení zúčastněných osob o výkonu shromažďovacího práva.

[60] Judikatura ale nadto vyžaduje, aby účastníci se osoby byly ve vzájemné interakci. Nejvyšší správní soud již v prvním z citovaných rozsudků čj. 8 As 101/2011-186, bod 26, zdůraznil, že „*fyzická přítomnost účastníků a jejich vzájemná interakce v reálném čase a místě představují základní charakteristiky shromáždění*“. Obdobně v rozsudku čj. 8 As 39/2014-56, bodě 44, uvedl, že požadavek „*na jednotu místa a času [znaky 2 a 3] slouží především k tomu, aby existovala vzájemná interakce mezi osobami*“. Požadavek vzájemné interakce lze tedy vnímat jako šestý znak shromáždění, případně jako kritérium, které prolíná ostatními pěti znaky. V každém případě ale platí, že bez dostatečné míry vzájemné interakce účastníků se osob není možné konkrétní akci pokládat za shromáždění. I když městský soud požadavek vzájemné interakce nepominul a zmínil ho v rámci prvního kritéria, podrobně se mu nevěnoval. Právě posouzení míry vzájemné interakce je ale v posuzované věci podstatnou otázkou.

[61] Srocní osob ve vozidlech či v konvoji těchto vozidel může snadno splnit všech pět základních judikатурních znaků. Takového shromáždění se bezpochyby může (1) účastnit větší množství osob než jedna, které budou (2) fyzicky přítomny na konkrétním místě a (3) v konkrétním čase. Rovněž (4) účel shromáždění, který má spočívat ve výměně informací a názorů a vyjadřování postojů shromážděných k řešení veřejných a jiných společných záležitostí, může být naplněn. Judikatura ani § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona nevyžadují, aby si informace a názory vyměňovali účastníci shromáždění navzájem. Postačí, dochází-li k výměně informací a názorů či vyjadřování postojů ve vztahu k třetím osobám. Například srocní osob, které budou mlčky stát s transparenty otočenými ke kolemjdoucím s cílem výlučně vůči těmto třetím osobám projevit své politické názory, by zjevně bylo shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona. Obdobně mohou „navenek“, tedy primárně ve vztahu ke třetím osobám, vyjadřovat své názory i účastníci, kteří se nacházejí v jednotlivých vozidlech či v jejich konvoji. Konečně i požadavek (5) navenek projevít subjektivní stránku, tedy přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva, není samo o sobě obtížné splnit. Svolavatel může toto přesvědčení projevít již tím, že akci oznámí podle shromažďovacího zákona, jak uvedl již městský soud. Jednotliví účastníci pak například tím, že určitým způsobem upraví vzhled svých aut nebo že budou koordinovat svou jízdu v nich s ostatními účastníky.

[62] Teprve otázka, zda mezi účastníky přítomnými v různých vozidlech existuje dostatečná míra interakce, je složitější.

[63] Komentářová literatura akceptuje, že za shromáždění ve formě průvodu lze považovat i mobilní shromáždění účastníků na jízdních kolech (srov. Černý, P. § 1. In: Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 20, odkazující na náleze Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 30. 3. 2004, sp. zn. I. ÚS 193/03, č. 17/2004 Zb.). Mohlo by se zdát, že shromáždění na kolech nelze odlišit od shromáždění na elektrokolech, to od shromáždění na motorkách, a to od shromáždění v uzavřených vozidlech. Jistý rozdíl zde ovšem je. Uzavřená vozidla omezují míru interakce jednotlivce s okolím. Prostor, v němž se nachází, navíc činí do určité míry soukromým (k ochraně soukromí ve vozidle srov. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 1221/16, č. 194/2016 Sb. ÚS, bod 19 a násl.; Nejvyšší správní soud nepokládá za nutné vyjádřit se k tomu, zda a jakou ochranu takový prostor požívá).

[64] Navzdory tomu je Nejvyšší správní soud toho názoru, že ani uzavřená vozidla neomezují vzájemnou interakci osob natolik, aby to vylučovalo existenci shromáždění. Jednak lze interagovat s okolím z vozidla (například držením nebo vystavením transparentů či vlajek, promlouváním z megafonu apod.), jednak lze k interakci využít i vozidlo samo (například tím, že se jednotlivci rozhodnou svými vozy jet v určité formaci, případně i využívat zvukové či světelné signály). Účastníci navíc mohou vzájemnou interakci posílit tím, že budou navzájem ve spojení (samozřejmě při dodržení příslušných pravidel) za pomoci mobilních telefonů či jiných prostředků elektronické komunikace. Stejně tak mohou jednotlivci shromáždění opustit (odjet či odejít z vozidla), mohou sundat transparenty umístěné na vozidlech a přestat kolektivně vykonávat svobodu projevu.

[65] Sročení osob ve stojících uzavřených vozidlech či ve vozidlech jedoucích v konvoji tedy může splnit nejen všech pět znaků shromáždění, ale i požadavek, aby účastníci byli v dostatečné vzájemné interakci. Z hlediska dosavadních judikaturních požadavků by se tedy o shromáždění jednat mohlo.

[66] Shromáždění za využití vozidel nejsou výslovně vyloučena z působnosti shromažďovacího zákona (srov. § 2). Ani žádný jiný přesvědčivý důvod, proč by sročení osob ve vozidlech či v jejich jedoucím konvoji nemohlo být pokládáno za shromáždění, Nejvyšší správní soud nenachází.

[67] I kdyby Nejvyšší správní soud přijal závěr, že sročení osob za využití vozidel není nikdy shromážděním podle shromažďovacího zákona, mohly by se akce tohoto typu konat. Jediný důsledek by byl, že by se na ně hledělo jako na shromáždění na základě přímé aplikace Úmluvy. Veřejná moc by si tedy musela opatřit prostředky, které jí umožní na taková shromáždění adekvátně reagovat, včetně případů, kdy se taková shromáždění stanou nepokojnými nebo kdy nepřiměřeně naruší práva jiných či veřejný zájem. Na veřejnou moc by rovněž dopadal pozitivní závazek poskytovat takovým shromážděním ochranu, a to na základě přímé aplikace Úmluvy. Vyloučení tohoto typu akcí z režimu shromažďovacího zákona by tedy samo o sobě nebránilo jejich konání a nesloužilo ochraně žádného práva ani veřejného zájmu. Oproti tomu podřazení těchto shromáždění pod shromažďovací zákon pro ně stanoví předvídatelný regulační rámec. Ten zahrnuje jak možnost stanovit pro taková shromáždění podmínky, tak i úpravu pro jejich případný zákaz či rozpuštění.

[68] Navíc již nyní odborná i komentářová literatura dovozuje, že vozidla mohou být při shromáždění využívána jako akcesorické předměty (srov. Potměšil, J.; Jamborová, K. Právo shromažďovací a přestupky. *Správní právo*, 2017, č. 6, s. 322; Černý, P., op. cit., s. 22 až 23). Pokud by platilo, že vozidla s uzavřeným prostorem neumožňují dostatečnou míru interakce a nemohou tak tvořit součást shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona, dopadl by tento závěr i na případy, kdy má být vozidlo využito jako akcesorický předmět. Činnosti spojené s tímto vozidlem by tedy byly „vyňaty“ z režimu shromažďovacího zákona, ale nikoliv z režimu shromažďovacího práva podle Úmluvy. Takový dvojkolejný režim by byl jen stěží předvídatelný a funkční.

[69] Důvodné nejsou námitky žalovaného 1), že sročení osob ve vozidlech nemůže být shromážděním podle shromažďovacího zákona, jelikož charakter akce neumožňuje zástupci úřadu plně vykonávat jeho oprávnění a svolavatel, pořadatelům a účastníkům dodržovat jejich povinnosti podle shromažďovacího zákona. Tyto otázky nejsou podle dosavadní judikatury relevantní pro posouzení, zda určitá akce je či není shromážděním, a Nejvyšší správní soud neshledává důvod k tomu, aby tento přístup změnil. V obecné rovině ale není nijak zvlášť obtížné udělit pokyny osobám ve vozidlech – policie to ostatně činí běžně při řízení silničního provozu. Neplatí tedy, že by takové shromáždění bylo nekontrolovatelné. Je na úřadu a na policii, aby našly vhodné způsoby k výkonu svých kompetencí. Obdobně je na svolavatelích a pořadatelích, aby zajistili, že budou schopni plnit své povinnosti.

[70] Přílehlavá není ani argumentace žalovaného 1), že osoby ve vozidlech jsou do určité míry anonymní, a proto nemohou vytvářet shromáždění. Argumentace žalovaného se ani v tomto případě nevztahuje k žádnému ze znaků shromáždění. Míra, v níž jsou účastníci rozpoznatelní, není podstatná pro posouzení, zda je určitá akce shromážděním či nikoliv. Může hrát roli nanejvýše při zvažování, zda účastníci plní povinnost nemít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci (§ 8 odst. 4 shromažďovacího zákona; po novelizaci provedené zákonem č. 94/2021 Sb. navíc mají účastníci tuto povinnost pouze tehdy, vydá-li úřad či policie takový pokyn z důvodu narušení či ohrožení pokojného průběhu shromáždění).

[71] Nejvyšší správní soud neshledal přesvědčivé důvody, na jejichž základě by mohlo být konstatováno, že shromáždění za využití motorových vozidel *a priori* nelze pokládat za shromáždění podle shromažďovacího zákona. Uzavírá proto, že shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona může mít formu shromáždění osob ve vozidlech (stacionární shromáždění ve vozidlech) i pohyblivého se konvoje vozidel (mobilní shromáždění ve vozidlech), jsou-li splněny znaky shromáždění.

Regulace shromáždění ve vozidlech

[72] Výše uvedený závěr znamená, že i na tento typ akcí se vztahuje shromažďovací zákon a z něj vyplývající práva a povinnosti. Naopak tento závěr nelze vykládat tak, že účastníci shromáždění využívající vozidla mohou – jen s odkazem na výkon shromažďovacího práva – s vozidly podnikat cokoliv.

[73] Výkon shromažďovacího práva účastníky nevyjímá z povinnosti dodržovat právní předpisy. To se týká i pravidel silničního provozu. Účast na shromáždění tedy sama o sobě neopravňuje žádného z účastníků například k tomu, aby řídil vozidlo, ač k tomu nemá oprávnění, aby porušoval nejvyšší dovolenou rychlost nebo řídil pod vlivem návykových látek.

[74] Obdobně platí, že výkon shromažďovacího práva neopravňuje účastníky k tomu, aby s vozidly jeli na libovolné místo. Shromažďovací právo v sobě nezahrnuje právo vstupu tam, kam by jednotlivec nevykonávající shromažďovací právo neměl přístup. Jinak vyjádřeno, negarantuje automatické právo přístupu kamkoliv, kde si jednotlivec přeje toto právo vykonávat (viz již rozsudek ESLP ze dne 6. 5. 2003, *Appleby a další proti Spojenému království*, stížnost č. 44306/98, bod 47). Tuto zásadu lze v kontextu českého právního řádu vyjádřit tak, že kde se lze bez povolení pohybovat, tam se lze bez zvláštního povolení shromažďovat. To platí obdobně i pro formu shromáždění. Mohou-li se chodci či jejich skupiny pohybovat po určité pozemní komunikaci, mohou na ní i vykonávat shromažďovací právo (k závěru, že shromáždění tvořená chodci mohou využívat i prostor vozovky, dospěl NSS již v rozsudku ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 26/2007-86, č. 1385/2007 Sb. NSS). Mohou-li se vozidla (určité kategorie, vlastností apod.) pohybovat po určité pozemní komunikaci, lze na ní pořádat shromáždění s využitím těchto vozidel, například ve formě jejich konvoje. Platí tedy, že kde se lze na pozemních komunikacích v určité formě pohybovat, tam se lze v téže formě shromažďovat. Nelze si ale jen s odkazem na výkon shromažďovacího práva nárokovat například vjezd do pěší zóny. Logika shromažďovacího práva je, jak již bylo řečeno, opačná.

[75] Za splnění těchto podmínek nelze vyžadovat, aby ti, kteří se s využitím vozidel chtějí shromáždit, disponovali povolením ke zvláštnímu užívání komunikace. To by bylo v rozporu s pravidlem, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

[76] Pravidlo, že shromáždění *nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy*, které je dnes součástí ústavního pořádku (čl. 19 odst. 2 Listiny), bylo nejprve zakotveno ve shromažďovacím zákoně. Ten dodnes výslovně stanoví, že *ke shromáždění není třeba předchozího povolení orgánu veřejné moci* (§ 1 odst. 3, dříve odst. 4, shromažďovacího zákona). Toto pravidlo má mimo jiné zajistit, že ani pro shromáždění na pozemních komunikacích nebude nutné zvláštní povolení. Důvodová zpráva k § 1 výslovně uvádí, že není třeba „*např. ani povolení silničního správního orgánu ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace, má-li se shromáždění konat na takové komunikaci*“.

[77] V souladu s tím zákonodárce později novelizoval též zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Přestože tento zákon původně zahrnoval pod zvláštní užívání komunikace, k němuž je třeba povolení, také *pořádání shromáždění, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu*, posléze zákonodárce shromáždění z tohoto ustanovení vypustil (viz § 25 odst. 6 písm. e) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2002 a novelizace tohoto ustanovení provedená zákonem č. 259/2002 Sb.). Dosavadní úprava byla podle důvodové zprávy „*v přímém rozporu s článkem 19 odst. 2 Listiny*“ (zvláštní část, k § 27).

[78] K pořádání shromáždění na pozemní komunikaci tedy není třeba povolení k jejímu zvláštnímu užívání. Tento závěr se vztahuje i na shromáždění využívající vozidla, včetně jízdy konvoje vozidel, neboť pro ně nejsou zakotvena žádná zvláštní pravidla. Ani shromáždění ve formě konvoje vozidel tedy není podmíněno povolením ke zvláštnímu užívání komunikace.

[79] Shromáždění využívající vozidla nicméně bude zpravidla podléhat – tak jako většina shromáždění podle shromažďovacího zákona – oznamovací povinnosti (§ 4 odst. 1 a § 5 shromažďovacího zákona). Nedodržení oznamovací povinnosti ovšem samo o sobě nemůže být podle ustálené judikatury důvodem pro rozpuštění shromáždění; ostatně ani zákonodárce nedovoluje shromáždění rozpustit jen proto, že nebylo oznámeno (viz § 12 odst. 2 shromažďovacího zákona a rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008-77, č. 1557/2008 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 15).

Aplikace na posuzovanou věc

[80] V posuzovaném případě akce svolaná žalobcem naplnila znaky shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Akce se účastnilo více osob na konkrétním místě (na parkovišti a posléze na trase okružní jízdy), v konkrétním čase, za účelem politického projevu (protestu proti vládní politice) a současně účastníci shromáždění

dostatečně projevovali navenek přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva (účasti na akci, která byla označena jako shromáždění, na které se koordinovaně projevovali při sledování společného cíle). Právě skutečnost, že šlo o koordinovanou okružní jízdu městem po vyznačené trase, svědčí i o dostatečné míře vzájemné interakce.

[81] Městský soud tedy správně dovodil, že oznámená akce byla shromážděním podle shromažďovacího zákona, a to včetně okružní jízdy konvoje vozidel.

[82] Žalovaný 1) pochybil, když akci odmítl pokládat za shromáždění podle shromažďovacího zákona. Žalovaný 2) ale nebyl závěry žalovaného 1) o povaze akce vázán. Argumentací městského soudu, že žalovaný 2) přece jen mohl ze závěrů žalovaného 1) vycházet, nelze přijmout, neboť nemá oporu v právní úpravě. Shromažďovací zákon v žádném ustanovení nesvěřuje žalovanému 1) oprávnění závazně určovat, zda určitá akce je či není shromážděním. Mezi úřady vykonávající působnost ve věcech práva shromažďovacího (§ 2a shromažďovacího zákona) patří mimo jiné všechny obecní úřady, takže nejde o specializované orgány, které by v těchto věcech měly mít větší odbornost, než jakou může disponovat žalovaný 2) či obecněji policie. Byť shromažďovací zákon svěřuje některé kompetence pouze úřadům, a nikoliv policii, u jiných předpokládá, že je bude policie vykonávat namísto úřadu (jeho zástupce) či souběžně s ním (viz např. § 8 odst. 6 a § 12 odst. 6 shromažďovacího zákona). Neplatí tedy, že by policie při výkonu kompetencí podle shromažďovacího zákona vždy „podléhala“ názoru příslušného úřadu. V tomto ohledu jsou tedy závěry městského soudu chybné. Žalovaný 2) byl povinen si charakter akce, o které se od žalobce předem dozvěděl a které byl následně přítomen, vyhodnotit nezávisle na názoru žalovaného 1).

[83] Pro pořádání svolané akce nebylo nezbytné, aby si žalobce opatřil povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace. Mezi účastníky není sporné, že akce včetně jízdy konvoje vozidel se odehrávala na místech, kde se motorová vozidla mohou běžně pohybovat. Městský soud ale musí postavit na jisto, zda některý ze žalovaných skutečně po žalobci vyžadoval, aby si toto povolení opatřil. Závěr městského soudu, že tomu tak bylo, nemá dostatečnou oporu v provedeném dokazování. Městský soud se musí vypořádat s argumentací, že žalovaní pouze upozornili žalobce na možnost toto povolení získat.

[84] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že akce svolaná žalobcem podléhala oznamovací povinnosti. Tu ale žalobce splnil.

[85] Naopak žalovaný 1) ve vztahu k oznámení nevyužil nového oprávnění, které mu zákonodárce přiznal při novelizaci shromažďovacího zákona provedené zákonem č. 252/2016 Sb. Podle § 5 odst. 6 shromažďovacího zákona nově platí, že *neodstraní-li svolavatel vady oznámení v úřadem stanovené lhůtě nebo se nejedná o shromáždění podle tohoto zákona, úřad oznámení usnesením bez zbytečného odkladu odloží. Rozhodnutí o odvolání musí být vydáno nejpozději do 3 pracovních dnů ode dne podání odvolání.*

[86] Jestliže se žalovaný 1) domníval – byť nesprávně – že oznámená akce není shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona, měl z procesního hlediska postupovat tak, že oznámení v příslušné části usnesením odloží. To ovšem neučinil. Ani jeden ze dvou e-mailů, které žalovaný 1) zaslal žalobci, nemůže být z hlediska formy ani obsahu vyhodnocen jako usnesení (rozhodnutí) o odložení oznámení. O odložení oznámení se totiž ani jeden z e-mailů nezmiňuje, a tak šlo o pouhé vyjádření právního názoru žalovaného 1) na povahu akce. Zbývá dodat, že i kdyby žalovaný 1) oznámení odložil, žalobcem svolaná akce by se mohla konat a představovala by i nadále shromáždění podle shromažďovacího zákona. Odložení oznámení se totiž toliko ukončují účinky spojené s oznámením, ale nezakazuje se pořádání oznámené akce. Jelikož shromažďovací zákon dopadá i na zcela neoznámená shromáždění, jak již bylo řečeno, tím spíše může dopadat i na shromáždění, která byla oznámena, ale oznámení o nich bylo (nesprávně) odloženo.

IV.3. Požadovaná pomoc a součinnost

[87] Jelikož žalobcem svolaná akce představovala shromáždění ve smyslu Úmluvy i shromažďovacího zákona, je třeba se nakonec zabývat tím, zda z Úmluvy či shromažďovacího zákona vyplývala povinnost žalovaných 1) a 2) poskytnout žalobci požadovanou pomoc či součinnost.

Obecné principy

[88] Ustálená judikatura vychází z toho, že se shromažďovacím právem jsou spojeny i pozitivní závazky veřejné moci. Nejen, že je veřejná moc povinna zdržet se určitých zásahů do tohoto práva, ale v určitých případech

je povinná toto právo aktivně chránit a zajišťovat jednotlivcům možnost je účinně vykonávat. ESLP opakovaně potvrdil, že ze shromažďovacího práva mohou vyplývat i pozitivní závazky zajistit jeho účinný výkon (viz již rozsudek ve věci *Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku*, bod 32, nebo rozsudek velkého senátu ve věci *Kudrevičius a další proti Litvě*, bod 158 a tam citovaná rozhodnutí). Obdobně Ústavní soud v návaznosti na judikaturu ESLP dovedl, že shromažďovací právo „*v sobě nese jak závazky negativní (ve smyslu povinnosti státu zdržet se zásahů do tohoto práva), tak závazky pozitivní spočívající v zajištění ochrany efektivního výkonu tohoto práva ze strany státu pro všechny osoby*“ (náleznost sp. zn. II. ÚS 164/15, bod 23). Rovněž podle Nejvyššího správního soudu shromažďovací právo zahrnuje „*i pozitivní závazek státu napomoci k uskutečnění svolaného shromáždění*“, který však „*má své limity*“ (rozsudek ze dne 7. 11. 2014, čj. 5 As 112/2014-33). V případě shromáždění a protishromáždění tak například „*policejní orgány mají nejenom právo, ale rovněž povinnost konfliktům a jejich eskalaci předcházet, nikoliv pouze pasivně přihlížet*“ (rozsudek ze dne 14. 12. 2022, čj. 7 As 214/2022-39, bod 20).

[89] Ve světle pozitivního závazku veřejné moci chránit shromažďovací právo je nutné vykládat i úpravu obsaženou ve shromažďovacím zákoně. Nejen, že jsou správní orgány oprávněny vykonávat kompetence, které jim shromažďovací zákon svěřuje, ale za určitých okolností jsou tyto kompetence dokonce povinny využít, aby dostály již zmíněnému pozitivnímu závazku. Správní orgány se tedy mohou dopustit nezákonného zásahu do shromažďovacího práva jak výkonem svých kompetencí, tak jejich nevykonáním (judikatura ostatně obecně uznává, že nezákonný zásah může spočívat i v neučinění určitého úkonu, viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20).

[90] V posuzovaném případě je relevantní dvojice kompetencí správních orgánů, a to podle § 6 odst. 1 a § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona.

Pomoc podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona

[91] Podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona je svolavatel *oprávněn činit všechna opatření ke svolání shromáždění. Zejména je oprávněn v souladu s oznámeným účelem shromáždění osobně či písemně nebo jinak zvát k účasti na něm. Úřad podle možností a okolností poskytuje svolavateli pomoc.*

[92] Povinnost podle třetí věty citovaného ustanovení se vztahuje pouze na úřad, v posuzovaném případě tedy žalovaného 1). Ten v prvé řadě namítá, že městský soud chybně vyložil rozsah pomoci poskytované podle tohoto ustanovení. Tato námitka ale není důvodná.

[93] Třetí věta citovaného ustanovení zřetelně navazuje na obě předcházející věty, a v tomto kontextu je třeba ji i vykládat. Jak plyne z první věty, povinnost pomoci se vztahuje na *všechna opatření ke svolání shromáždění*, která svolavatel činí. Jak plyne z druhé věty, takovým opatřením je *zejména* – tedy nikoliv výlučně – zvaní k účasti na shromáždění. Třetí věta citovaného ustanovení tak říká, že úřad je povinen podle možností a okolností poskytovat svolavateli pomoc v rámci všech opatření činěných svolavatelem ke svolání shromáždění, mezi něž patří zejména zvaní k účasti na shromáždění. Třetí věta citovaného ustanovení naopak nedopadá na postup úřadu během konání shromáždění.

[94] Úvahy městského soudu o tom, jakou pomoc žalovaný 1) mohl žalobci poskytnout podle citovaného ustanovení, z tohoto rámce nevybočují. Městským soudem zmíněné formy pomoci se totiž týkají toho, co úřad může činit před konáním svolané akce.

[95] Důvodná je ovšem námitka žalovaného 1), že žalobce o žádnou takovou pomoc nepožádal. Městský soud neuvedl v odůvodnění rozsudku nic, co by svědčilo o opaku. Plnění povinnosti podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona ani pozitivních závazků obecně sice není vázáno na žádost, avšak městský soud nevyšvětlil, proč měl v kontextu posuzované věci žalovaný 1) poskytnout pomoc podle citovaného ustanovení z úřední povinnosti. S takovou argumentací nepřišel ani žalobce. Závěr městského soudu, že žalovaný 1) porušil povinnosti podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona, za těchto okolností nemůže obstát. Jak ale bude vyloženo dále, v dalším řízení se musí městský soud zabývat povinnostmi žalovaného 1) podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona.

Udílání pokynů podle § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona

[96] Podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona *zástupce úřadu může v místě shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku.*

[97] Podle § 8 odst. 6 shromažďovacího zákona policista může postupovat obdobně podle § 8 odst. 4, *není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti na místě, zejména rozsah či povaha shromáždění.*

[98] Citovaná ustanovení dopadají na žalovaného 1) i 2). Kompetencí udílet pokyny podle citovaných ustanovení totiž disponuje jak zástupce úřadu, tak policista.

[99] Jak už bylo vyloženo, vzhledem k pozitivnímu závazku chránit shromažďovací právo může být v určitých situacích zástupce úřadu či policista povinen své kompetence využít a určitý pokyn či pokyny udělit. Jejich nečinnost pak může představovat nezákonný zásah do právní sféry toho, k jehož ochraně by pokyny vedly. Správní orgány ovšem v této oblasti při plnění svých pozitivních závazků disponují prostorem pro uvážení. Jejich pozitivní závazek má charakter procedurální povinnosti: správní orgány musí postupovat s náležitou péčí, ale nejsou povinny dosáhnout určitého výsledku (srov. obdobně k pozitivnímu závazku zajistit pokojný průběh shromáždění a bezpečnost rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kudrevičius a další proti Litvě*, bod 159 a tam citovaná rozhodnutí).

[100] Citovaná ustanovení nijak neomezuji okruh osob, kterým lze pokyn udělit. To odpovídá záměru zákonodárce. Znění citovaných ustanovení je výsledkem již připomenuté novelizace shromažďovacího zákona provedené zákonem č. 252/2016 Sb. Jejím cílem v tomto případě bylo „*udělit pravomoc k regulaci shromáždění vůči komukoliv – svolavatel, účastníkovi shromáždění i neúčastníkovi, příp. vykonavateli jiného práva. Ustanovení míří např. i na narušování shromáždění nezúčastněnými osobami, může se týkat i pokynů řidičům na vozovce, kde prochází průvod atd.*“ (důvodová zpráva, zvláštní část, k bodu 22).

[101] Tento záměr se promítl i do úpravy přestupkové odpovědnosti. Přestupku spočívajícího v nesplnění pokynu zástupce úřadu nebo policisty uděleného podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona se totiž může dopustit každá *fyzická osoba*, nikoliv jen *fyzická osoba jako účastník shromáždění či fyzická osoba jako svolavatel shromáždění* [srov. § 14 odst. 1 písm. d), § 14 odst. 2 a 3 shromažďovacího zákona].

[102] Výklad citovaných ustanovení, podle něhož může zástupce úřadu i policista udílet pokyny jakékoliv osobě, je přijímán i komentářovou literaturou (Černý, P., § 8. In: Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 136).

[103] Obecně tedy může zástupce úřadu i policista udělit pokyn podle citovaných ustanovení komukoliv; tato jejich kompetence není z hlediska osobní působnosti omezena pouze na účastníky shromáždění. V kontextu posuzované věci Nejvyšší správní soud nepokládá za nutné vyjadřovat se k tomu, zda skutečně může zástupce úřadu vydávat všechny myslitelné pokyny řidičům vozidel, jak zmiňuje důvodová zpráva, například pokyn k zastavení vozidla (srov. § 79 zákona o silničním provozu, upravující, které osoby jsou oprávněny zastavovat vozidlo). Zástupce úřadu by totiž v každém případě mohl udílet pokyny přinejmenším některým třetím osobám (např. chodcům na přechodu, o nichž se zmiňuje žaloba jako o jednom z faktorů způsobujících přetrhání jízdy v sevrěném celku). Ve vztahu k řízení provozu by pak měl postupovat v součinnosti s policií, domníval-li by se, že nemá dostatek pravomoci k vydání některých pokynů.

[104] Svolavatel ani pořadatelé shromáždění nemohou nahradit případnou nečinnost zástupce úřadu či policisty spočívající v nevydání pokynů. Svolavatel je totiž oprávněn udílet pokyny pouze pořadatelům a účastníkům shromáždění a rovněž pořadatelé mohou udílet pokyny pouze účastníkům shromáždění (§ 6 odst. 4 a § 7 odst. 1 shromažďovacího zákona). Jejich oprávnění tedy míří výlučně „*dovnitř*“ shromáždění a nevztahuje se na třetí osoby.

[105] Žalovaný 1) nesprávně uvádí, že podle shromažďovacího zákona nemá žádnou kompetenci k usměrňování dopravy. Ustanovení § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona mu ji totiž zjevně dává.

[106] Žalovaný 2) se mylí, má-li za to, že během konání shromáždění mohl vykonávat pouze kompetence podle zákona o silničním provozu, které mu umožňují zajišťovat pouze plynulost provozu. Policisté totiž mohli

vykonávat rovněž kompetenci podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona, při jejímž výkonu musí dbát i ochrany shromažďovacího práva.

[107] Žalobce požádal žalovaného 1) o asistenci s průjezdem městem. Tato jeho žádost se obsahově týká oprávnění podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. Městský soud v dalším řízení posoudí, zda žalovaný 1) nepřekročil prostor pro uvážení, který má při výkonu této kompetenci k dispozici, tím, že odmítl jakoukoliv asistenci žalobci poskytnout. Tato jeho nečinnost přitom vycházela z nesprávného názoru, že pořádaná akce není shromážděním a že shromažďovací zákon mu nedává žádnou kompetenci asistovat shromáždění při průjezdu městem.

[108] U žalovaného 2) se musí městský soud nejprve vypořádat s jeho námitkou, podle níž žalobce v e-mailové komunikaci uvedl, že se „obejde“ bez umožnění plynulého průjezdu městem.

[109] I kdyby totiž z pozitivních závazků vyplývalo v posuzovaném případě právo žalobce na to, aby žalovaný 2) usnadnil průjezd konvoje vozidel městem, patřilo by toto právo k těm, kterých se lze vzdát.

[110] Byť není možné vzdát se základního práva jako takového, lze se vzdát některých práv či jejich aspektů v konkrétní věci. Judikatura Ústavního soudu v návaznosti na judikaturu ESLP připouští například možnost vzdát se jednotlivých záruk práva na spravedlivý proces v konkrétní věci. Takové vzdání se práva musí být zjištěno jednoznačným způsobem, musí být doprovázeno minimálními zárukami odpovídajícími jeho důležitosti a nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 1860/16, č. 208/2016 Sb. ÚS, bod 97, a tam citovaná judikatura ESLP). Ani shromažďovací právo není takového charakteru, který by vylučoval možnost vzdát se aspektů tohoto práva v konkrétní věci. Vzdání se práva ale musí být jednoznačně zjištěno a nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (pokud jde o minimální procesní záruky, ty zaručuje soudní přezkum zásahů do tohoto základního práva).

[111] V posuzované věci by vzdání se práva nebylo v rozporu s veřejným zájmem. Fakticky by pouze umožnilo žalovanému 2), aby upřednostnil bezpečnost a plynulost silničního provozu nad plynulostí a soudržností shromáždění. Je ale na městském soudu vyhodnotit, zda ke vzdání se práva skutečně došlo. Za tím účelem musí zejména zjistit, zda žalobce žalovanému 2) skutečně sdělil, že se obejde bez zajištění plynulého průjezdu městem, zda lze toto vyjádření chápat jako vzdání se práva a zda žalobce nebyl k takovému kroku veden či fakticky nucen postupem některého z žalovaných. Zjistí-li městský soud, že ke vzdání se práva došlo, žalobu proti žalovanému 2) zamítne jako nedůvodnou. Nelze totiž správnímu orgánu sdělit, že určité plnění jeho pozitivního závazku nebude vyžadováno, a následně tento správní orgán úspěšně žalovat za to, že takové plnění neposkytl.

[112] Teprve po vypořádání této otázky se může městský soud zabývat tím, zda by bylo na základě pozitivních závazků plynoucích ze shromažďovacího práva přiměřené dovozovat, že žalovaný 2) měl povinnost určitým způsobem regulovat dopravu a usnadnit průjezd shromáždění žalobce.

IV.4. Shrnutí

[113] Nejvyšší správní soud shrnuje, že shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona může mít formu shromáždění osob ve vozidlech (stacionární shromáždění ve vozidlech) i pohybuující se konvoje vozidel (mobilní shromáždění ve vozidlech), jsou-li splněny znaky shromáždění.

[114] V posuzované věci tyto znaky splněny byly. Masopustní jízda – tedy jízda konvoje vozidel vyjadřující nesouhlas s vládní politikou – představovala shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Městský soud tuto předběžnou otázku posoudil správně.

[115] Při posuzování zásahové žaloby proti žalovanému 1) ovšem městský soud pochybil tím, že překročil žalobní návrh a shledal nezákonný zásah i v tom, že tento žalovaný nevyhodnotil akci jako shromáždění. Tato otázka měla totiž být posuzována pouze jako předběžná. Městský soud rovněž nesprávně identifikoval zákonná ustanovení, která měl žalovaný 1) porušit.

[116] V případě žalovaného 2) pak městský soud nesprávně dovodil, že tento žalovaný mohl vycházet ze stanoviska žalovaného 1), podle něhož oznámená akce nebyla shromážděním. Žalovaný 2) byl povinen povahu akce vyhodnotit nezávisle na žalovaném 1). Zamítnutí žaloby tak nemůže obstát.

[117] V dalším řízení vyjde městský soud z toho, že oznámená akce byla shromážděním podle Úmluvy i shromažďovacího zákona. Posoudí, zda žalovaný 1) nepřekročil meze uvážení, když zcela odmítl poskytnout shromáždění požadovanou asistenci na základě chybné úvahy, že akce není shromážděním a že mu shromažďovací zákon nedává kompetenci asistenci poskytnout. V případě žalovaného 2) se nejprve vypořádá s námitkou, že mu žalobce výslovně sdělil, že se „obejde“ bez jeho asistence. Teprve následně bude případně zkoumat, zda měl žalovaný povinnost poskytnout žalobci součinnost, které se nyní domáhá.

4515

Pobyt cizinců: žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany jako řádný opravný prostředek

k § 56 odst. 1 písm. j) a § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 4 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (v textu jen „Lex Ukrajina“)

k § 22 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (v textu jen „zákon o dočasné ochraně“)

k § 5 a § 68 písm. a) soudního řádu správního

Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, kterou cizinec podal poté, co byl informován o důvodech neudělení dočasné ochrany s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, je řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním žaloby ve správním soudnictví. Po dobu řízení o tomto opravném prostředku je cizinec, kterému nebyla udělena dočasná ochrana, oprávněn setrvat na území České republiky v souladu s § 22 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, jehož použití zákon č. 65/2022 Sb. nevylučuje [viz § 4 odst. 2 písm. a) *a contrario*].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, čj. 5 Azs 39/2023-24)

Prejudikatura: č. 1162/2007 Sb. NSS, č. 2544/2012 Sb. NSS, č. 2973/2014 Sb. NSS a č. 4451/2023 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 240/2005 Sb.; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10).

Věc: Y. H. proti Ministerstvu vnitra o udělení dočasné ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podle přípisu ze dne 30. 1. 2023 označeného jako „*informace o důvodech neudělení dočasné ochrany*“ žalovaný z pozice správního orgánu příslušného podle § 3 Lex Ukrajina ve spojení s § 4 odst. 2 zákona o dočasné ochraně neudělil žalobkyni oprávnění k pobytu na území za účelem dočasné ochrany, neboť byla zjištěna *jiná závažná překážka pobytu cizince na území* podle § 4 odst. 1 Lex Ukrajina ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

O udělení dočasné ochrany požádala žalobkyně na konci listopadu 2022 a předložila přitom cestovní doklad, v němž se nacházel štítek víza (typu „*W I, WORKER*“) vydaný Velvyslanectvím Kanady v Londýně s platností od 31. 10. 2022 do 31. 10. 2025. Toto vízum, které žalobkyně získala poté, co v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil opustila Ukrajinu, jí podle žalovaného umožňuje (dlouhodobě) pobývat na území Kanady. Proto není třeba poskytnout žalobkyni dočasnou ochranu v České republice, neboť se před důsledky ruské agrese může uchýlit do Kanady. Právě v tom spočívala podle názoru žalovaného *jiná závažná překážka pobytu* žalobkyně na území – účinná ochrana před návratem na Ukrajinu jí byla poskytnuta.

Žalovaný tedy rozhodl o neudělení dočasné ochrany a podle § 4 odst. 1 Lex Ukrajina ve spojení s § 56 odst. 5 zákona o pobytu cizinců žalobkyni výše uvedeným přípisem informoval o důvodech, jakož i o možnosti požádat ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho doručení o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, resp. víza k pobytu nad 90 dnů ve smyslu § 180e zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně s neudělením dočasné ochrany nesouhlasila, a proto v souladu s poučením podala žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza u žalovaného, zároveň však napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze.

Městský soud podanou žalobu odmítl usnesením ze dne 20. 2. 2023, čj. 14 A 24/2023-13, neboť žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky. Vyšel z toho, že je-li dočasná ochrana vyhlášena prováděcím rozhodnutím Rady EU – v daném případě rozhodnutím 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana – postupuje se podle zákona o dočasné ochraně. V návaznosti na zmíněné prováděcí rozhodnutí však Česká republika přijala zvláštní zákon – Lex Ukrajina, který s účinností ode dne 21. 3. 2022 upravuje nejen podmínky udělování dočasné ochrany v souvislosti se situací na Ukrajině, ale rovněž poskytování ubytování a zdravotních služeb. Stávající právní úprava nebyla na současnou situaci dimenzována, a proto byl přijat právě Lex Ukrajina, který představuje *lex specialis* vůči „obecnému“ zákonu o dočasné ochraně (srov. zejména § 1 odst. 2 Lex Ukrajina, podle kterého se *ustanovení tohoto zákona použijí přednostně*, a dále navazující § 4 odst. 3 téhož zákona).

Jednoduše vyjádřeno, dle názoru městského soudu je posloupnost aplikační přednosti od speciálních k obecným zákonům pravidlům dána takto: 1) pravidla dle Lex Ukrajina, a není-li pravidlo upraveno zde, použije se 2) „obecná“ úprava zákona o dočasné ochraně, a není-li ani takové úpravy, je třeba aplikovat 3) úpravu zákona o pobytu cizinců. Současně ovšem městský soud upozornil, že Lex Ukrajina v § 4 odst. 1 přisuzuje žádosti o udělení dočasné ochrany odlišný procesní režim, než je tomu v případě procesu podle zákona o dočasné ochraně, který si stanovuje vlastní pravidla. Pro účely dočasné ochrany dle Lex Ukrajina se tedy na řízení použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců, a sice ustanovení o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení pobytu na území České republiky. Podle § 4 odst. 4 Lex Ukrajina se totiž *osoba s udělenou dočasnou ochranou podle tohoto zákona považuje za držitele víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení* ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Na řízení podle § 33 zákona o pobytu cizinců se nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, přičemž ze společných ustanovení pro dlouhodobá víza vyplývá, že správní orgán o rozhodnutí o neudělení víza žadatele toliko informuje a poučuje jej o možnosti podat žádost o nové posouzení důvodů neudělení podle § 180e zákona o pobytu cizinců. Tuto žádost žalobkyně podala a podle městského soudu se jedná o speciální typ řádného opravného prostředku, který vyústí v rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. A teprve toto rozhodnutí lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Žalobkyně však na vydání rozhodnutí o své žádosti nevyčkala a podaná žaloba tak slovy městského soudu „duplovala“ podání opravného prostředku, čímž byla porušena zásada subsidiarity soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.). Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Nejprve je třeba tyto prostředky vyčerpát a až posléze lze podat žalobu; v opačném případě – pokud opravné prostředky vyčerpány nejsou – jde o nepřipustnou žalobu, již je nutno odmítnout.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Podle jejího názoru je třeba vycházet ze zákona o dočasné ochraně, nikoli ze zákona o pobytu cizinců – § 180e tohoto zákona tak nelze vůbec použít, jak mylně dovodil městský soud. Stěžovatelka poukázala především na § 5 odst. 7 Lex Ukrajina, podle kterého platí, že *ve věci neudělení dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně*, a podle úpravy v tomto zákoně (§ 17) lze proti rozhodnutí žalovaného podat žalobu. Ta je podle stěžovatelky jediným účinným opravným prostředkem, což vyplývá nejen o znění zákona o dočasné ochraně, ale i ze smyslu a účelu dočasné ochrany jako součásti systému mezinárodní ochrany. K tomu stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, čj. 10 As 290/2022-30, č. 4451/2023 Sb. NSS, podle něhož mezi azylem, doplňkovou ochranou a dočasnou ochranou existuje provázanost, která naopak podle stěžovatelky chybí mezi dočasnou ochranou a dlouhodobým vízem; u něho se v případě neudělení užije právě § 180e zákona o pobytu cizinců.

Nadto stěžovatelka odkázala na čl. 46 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), jež

upravuje právo na účinný opravný prostředek, a ten podle ní představuje žaloba podle § 65 s. ř. s, nikoli žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza ve smyslu § 180e zákona o pobytu cizinců. Tato žádost se uplatní v řízeních, kdy z podstaty věci žadatel na území České republiky nepobývá, a tudíž ani nevyžaduje ochranu v podobě možnosti na území setrvat do výsledku řízení o opravném prostředku. Naopak, důsledkem práva na účinný opravný prostředek je podle procedurální směrnice právo setrvat na území anebo požádat o možnost setrvání na území po dobu řízení. Ani jedno však neúspěšným žadatelům o dočasnou ochranu nezajišťuje institut nového posouzení důvodů neudělení víza. Jeho smysl a účel je natolik jiný, že v daném případě nepředstavuje účinný opravný prostředek podle procedurální směrnice.

Stěžovatelka usiluje o získání dočasné ochrany, neboť prchá před válkou na Ukrajině; je z podstaty věci uprchlicí a neřádá o dlouhodobé vízum z ekonomických či jiných důvodů. Měla by proto získat veškerou ochranu, kterou jí garantuje zákon o dočasné ochraně, a to včetně možnosti podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že lze stěžít úvahy o možnosti podání žaloby opírat o procedurální směrnici, která na poskytování dočasné ochrany vůbec nedopadá. Nic na tom nemění ani stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 290/2022-30, který se týkal poněkud jiné procesní otázky. Podle žalovaného není stěžovatelka osobou vysídlenou z území Ukrajiny, neboť jí bylo uděleno dlouhodobé vízum příslušnými kanadskými orgány, což bylo důvodem neudělení dočasné ochrany skrze důvody v zákoně o pobytu cizinců (§ 56), nikoli v zákoně o dočasné ochraně (§ 9); ten představuje poměrně starou normu, která nereaguje a ani nemohla reagovat na požadavky, které vzešly ze současné situace. Zákodárce proto přijal Lex Ukrajina a na udělování dočasné ochrany vztáhl některá ustanovení zákona o pobytu cizinců, včetně úpravy dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[16] Podstatou věci je otázka zákonitosti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelky s tím, že nevyčerpala řádný opravný prostředek v podobě žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180e zákona o pobytu cizinců; stěžovatelka tento opravný prostředek sice v souladu s poučením žalovaného podala (patrně z procesní opatrnosti), avšak nevyčkala na rozhodnutí o něm. Teprve rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů o neudělení víza, k němuž je příslušná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (§ 170a ve spojení s § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců), je přitom rozhodnutím, které lze napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s., jak vysvětlil městský soud.

[17] Stěžovatelka se naopak domnívá, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza – konkrétně dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jehož držitelem je každá osoba s udělenou dočasnou ochranou dle lex Ukrajina (§ 4 odst. 4) – není řádným, resp. účinným opravným prostředkem; proto podle jejího názoru bylo možno napadnout rozhodnutí žalovaného o neudělení dočasné ochrany rovnou žalobou, což argumentuje v zásadě ve dvou rovinách. Za prvé, poukazuje na § 5 odst. 7 lex Ukrajina, který odkazuje na zákon o dočasné ochraně, jenž v § 17 stanoví, že proti rozhodnutí žalovaného ve věci dočasné ochrany lze podat žalobu. Za druhé, stěžovatelka pomocí analogie s mezinárodní ochranou odkazuje na procedurální směrnici s tím, že pouze žaloba podaná u soudu představuje účinný opravný prostředek, včetně práva setrvat na území.

[18] Nejvyšší správní soud ani jeden z těchto argumentů nesdílí, byť připouští podobnost či provázanost dočasné ochrany s mezinárodní ochranou, na kterou upozorňuje stěžovatelka s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 290/2022-30; v něm dospěl zdejší soud k závěru, že na pojem *věc mezinárodní ochrany* podle § 35 odst. 5 s. ř. s je nutno nazírat širěji a zahrnout do něj rovněž věci dočasné ochrany – i v těchto věcech tedy cizince může zastupovat právnická osoba poskytující právní pomoc cizincům nebo uprchlíkům podle uvedeného ustanovení soudního řádu správního (v dané věci se jednalo konkrétně o zastupování Organizací pro pomoc uprchlíkům). Desátý senát Nejvyššího správního soudu svůj závěr vystavěl především s ohledem na ujednání právo – a to hlavně právo primární. Poukázal na společný evropský azylový systém, jehož základem je v současnosti čl. 78 Smlouvy o fungování EU, který v odstavci 1 „*mezi azylem, doplňkovou ochranou a dočasnou ochranou*

žádný zásadní rozdíl nedělá. Případně detailnější vymezení jednotlivých částí společného systému nechává až unijnímu zákonodárci“ (bod 32).

[19] Nyní rozhodující pátý senát Nejvyššího správního soudu se shora zmíněným závěrem souhlasí; dočasnou ochranu opravdu nelze vytrhnout ze společného evropského azylového systému, který v sobě zahrnuje současně institut dočasné ochrany i mezinárodní ochrany. Na druhou stranu ovšem nelze přehlížet, že mezinárodní ochrana je cizincům udělována ve formě azylu nebo doplňkové ochrany na základě přísně individualizovaného řízení o podané žádosti, a to v případech odůvodněného strachu z pronásledování v zemi původu (z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti atd.), resp. skutečné hrozby nebezpečí vážné újmy (za níž se považuje trest smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení atd.); v podrobnostech viz § 12 až §14, § 14a a 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Naproti tomu dočasná ochrana je mimořádným nástrojem, který vychází z potřeby reagovat na akutní situaci hromadného přílivu vysídlených osob, které se nemohou vrátit do země původu; upravuje tedy vstup a pobyt většího množství osob, jimž je nutno poskytnout okamžitou pomoc mimo azylový systém.

[20] V 90. letech minulého století tímto způsobem reagovaly na hromadné přílivy osob z bývalé Jugoslávie, zejména z území dnešní Bosny a Hercegoviny nebo Kosova, mnohé evropské státy včetně České republiky; ta tehdy dotčeným osobám poskytovala tzv. dočasně útočiště na základě usnesení vlády (srov. např. usnesení vlády č. 284 ze dne 25. 5. 1994 nebo č. 378 ze dne 21. 4. 1999). Posléze byl institut dočasné ochrany – s odkazem na čl. 63 Smlouvy o založení ES (nyní v revidované podobě jde o shora zmíněný čl. 78 Smlouvy o fungování EU) – upraven sekundárním právem Unie, a sice směrnicí Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případech hromadného přílivu vysídlených osob a opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“).

[21] Směrnice o dočasné ochraně v odůvodnění odkazuje mj. právě na znepokojivou situaci osob vysídlených v důsledku konfliktu v bývalé Jugoslávii (viz body 3 a 6), přičemž dočasnou ochranu dále definuje jako *řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu* [čl. 2 písm. a)].

[22] Z citovaného je zřejmá již výše zmíněná mimořádnost institutu dočasné ochrany, která je dána zejména onou hromadností – hromadným přílivem vysídlených osob vyžadujících okamžitou pomoc, což tento institut odlišuje od institutu mezinárodní ochrany jako standardního nástroje na zvládnutí nucené migrace cestou individuálního posouzení a rozhodnutí každého jednotlivého případu na základě podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany; o této žádosti rozhoduje kvazisoudní nebo správní orgán toho kterého členského státu EU. Naopak o tom, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob rozhoduje kvalifikovanou většinou Rada EU na návrh Komise (čl. 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně). Rada dočasnou ochranu zavádí ve všech členských státech EU svým rozhodnutím, které musí v souladu s čl. 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně obsahovat alespoň tyto údaje: *a) popis specifických skupin osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje; b) datum vstupu v platnost dočasné ochrany; c) informace získané od členských států o kapacitách pro přijetí osob; d) informace získané od Komise, UNHCR a dalších příslušných mezinárodních organizací.* Tím dochází k aktivaci dočasné ochrany, resp. směrnice o dočasné ochraně, potažmo zákona o dočasné ochraně, který představuje transpozici této směrnice v právním řádu České republiky, k níž došlo už v roce 2003. K reálnému využití institutu dočasné ochrany na unijní úrovni však došlo poprvé až v roce 2022, a to v souvislosti s invazí ruských ozbrojených sil na Ukrajinu; v podrobnostech srov. prováděcí rozhodnutí Rady EU 2022/382.

[23] Tímto prováděcím rozhodnutím došlo k aktivaci zákona o dočasné ochraně, který s popsáním mechanismem výslovně počítá v § 1 odst. 4: *Podle tohoto zákona se postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie.*

[24] Na základě toho lze tedy stručně shrnout, že dočasná ochrana je výjimečným nástrojem ochrany v případech nucené migrace, který stojí vedle mezinárodní ochrany; tu svým způsobem dočasná ochrana doplňuje, nelze ji však s mezinárodní ochranou zaměňovat a argumentovat analogií s procedurální směrnicí a jejím čl. 46

upravujícím právo na účinný opravný prostředek, podobně jako to činí stěžovatelka. Nic na tom nemění ani stěžovatelčin odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 290/2022-30; jeho závěry ohledně pojmu *věc mezinárodní ochrany* byly učiněny v jiném kontextu, konkrétně pro účely zastoupení podle § 35 odst. 5 s. ř. s., nikoli obecně, a nejsou tak v rozporu s výše uvedeným.

[25] Je důležité připomenout, že procedurální směrnice se vztahuje na řízení o udělení a odnětí mezinárodní ochrany, nikoli na řízení o dočasné ochraně, jež má v sekundárním právu Unie svoji vlastní úpravu, která je relativně komplexní (i když dosti obecná) a kromě jiného výslovně normuje rovněž právo na opravný prostředek – viz čl. 29 směrnice o dočasné ochraně: *Osoby vyloučené členským státem z poskytnutí dočasné ochrany nebo zajištění sloučení rodiny jsou oprávněny podat v daném členském státě opravný prostředek*. Citovaný článek směrnice o dočasné ochraně byl transponován v § 17 zákona o dočasné ochraně, dle něhož *žalobu proti rozhodnutí ministerstva lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí* (odst. 1), přičemž *k řízení je místně příslušný soud, v jehož obvodu má žalobce hlášené místo pobytu* (odst. 2). Zákon o dočasné ochraně tedy se soudním přezkumem rozhodnutí ve věci dočasné ochrany výslovně počítá, podobně jako zákon o azylu (§ 32 odst. 1), podle kterého lze proti rozhodnutí žalovaného (Ministerstva vnitra) ve věci mezinárodní ochrany podat žalobu.

[26] Právě toho, aby mohla napadnout rovnou rozhodnutí žalovaného ve věci dočasné ochrany, se stěžovatelka domáhá, avšak základní problém celé věci tkívá v tom, že vnitrostátní zákonodárce v návaznosti na aktivizační rozhodnutí Rady EU přijal Lex Ukrajina, jako speciální právní úpravu, pomocí níž je možno zvládnout v historii České republiky nebyvalou migrační vlnu související s ruskou agresí na Ukrajině; srov. obecnou část důvodové zprávy, dle které stávající právní úprava „na současnou situaci, kdy probíhá ozbrojený konflikt na území Ukrajiny, v jehož důsledku se dala do pohybu migrační vlna nebyvalého rozsahu, není dimenzována. Proto je žádoucí stanovit zvláštní proces legalizace pobytu těchto osob na našem území, čímž bude sekundárně zajištěno, že dotčeným osobám bude možné zajistit jejich základní životní potřeby. [...] Jedná se o speciální právní úpravu k zákonu o dočasné ochraně cizinců s tím, že odchylně se upravuje především řízení o udělení dočasné ochrany, nicméně některá ustanovení zákona o dočasné ochraně budou nadále aplikovatelná (především ustanovení upravující důvody pro neudělení či případné odnětí dočasné ochrany). Návrh také počítá s tím, že budou aplikována i vybraná ustanovení zákona o pobytu cizinců.“.

[27] Lex Ukrajina jako *lex specialis* k zákonu o dočasné ochraně vnesl do hry dílem jiná, vlastní pravidla, kdy § 4 odst. 1 až 4 pomocí „kaskády“ odkazů ohledně částečného použití zákona o pobytu cizinců za současného vyloučení některých jeho ustanovení, jakož i ustanovení zákona o dočasné ochraně, vsadil do systému dočasné ochrany nastaveného směrnicí, resp. zákonem o dočasné ochraně, další paralelní pilíř; podle § 4 odst. 1 až 4 Lex Ukrajina platí následující:

(1) Na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky.

(2) *Ve věci dočasné ochrany podle tohoto zákona se nepoužijí ustanovení*

(a) § 1 odst. 3, § 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 2, § 4 odst. 3, § 6 a 8, § 12 písm. a), b), d) a g), § 13 až 15, § 16 v části udělení, § 21 odst. 1 písm. b), § 21 odst. 2, § 24 až 26, 28, 29, 31, 34 až 38, § 40 odst. 2, § 41 až 47, § 49 odst. 2 až 8, § 50, § 51 odst. 2 písm. d), § 55, 57 a 58 zákona o dočasné ochraně cizinců a

(b) § 43, § 56 odst. 1 písm. c) a k) a § 62 odst. 4 věty první zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

(3) *Nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na udělování dočasné ochrany podle tohoto zákona zákon o dočasné ochraně cizinců. Ve věcech, které zákon o dočasné ochraně cizinců neupravuje, se použije zákon o pobytu cizinců na území České republiky.*

(4) *Pro účely zákona o pobytu cizinců na území České republiky se osoba s udělenou dočasnou ochranou podle tohoto zákona považuje za držitele víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*

[28] Z uvedeného je pro posuzovaný případ nejpodstatnější znění § 4 odst. 1 Lex Ukrajina, v němž je pro potřeby řízení o udělení dočasné ochrany – tedy pro procesní stránku věci – jasně konstruováno obdobné použití ustanovení zákona o pobytu cizinců upravujících udělování dlouhodobého víza k pobytu za účelem strpění

pobytu; tomu ostatně odpovídá i zákonodárcem následně užitá právní fikce, podle níž se osoba s udělenou dočasnou ochranou dle Lex Ukrajina považuje za držitele daného dlouhodobého víza (viz § 4 odst. 4). Nutno přitom podotknout, že slovo *obdobně* (na rozdíl od slova *přiměřeně*) značí použití odkazovaných ustanovení v zákoně o pobytu cizinců v plném rozsahu (srov. čl. 41 Legislativních pravidel vlády anebo také rozsudek NS ze dne 5. 6. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006). Výjimkou jsou samozřejmě výslovně vyloučená ustanovení v § 4 odst. 2 písm. b) Lex Ukrajina; tato ustanovení se nepoužijí, ve zbytku však Lex Ukrajina předpokládá použití všech ustanovení týkajících se udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, která jsou obsažena v zákoně o pobytu cizinců, případně i dalších ustanovení tohoto zákona v těch věcech, které neupravuje zákon o dočasné ochraně a u nichž nestanoví Lex Ukrajina *jinak* (§ 4 odst. 3).

[29] Zjednodušeně je možno konstatovat, že jakkoli právní status dotčeného cizince vypadá jako dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu, materiálně jde bezpochyby o dočasnou ochranu. Její udělení se vztahuje povinně na cizince, na které se vztahuje zmíněné prováděcí rozhodnutí Rady EU, jakož i další cizince uvedené v § 3 Lex Ukrajina. Je-li žádost o udělení dočasné ochrany podaná cizincem, který není uveden v § 3 Lex Ukrajina, jedná se o žádost nepřijatelnou a tato je cizinci vrácena [viz § 5 odst. 1 písm. b) a odst. 2 Lex Ukrajina].

[30] V dané věci stěžovatelce žádost vrácena nebyla, naopak byla meritorně posouzena s tím, že stěžovatelce nebyla udělena dočasná ochrana, a to s poukazem na § 4 odst. 1 Lex Ukrajina ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Z toho je zřejmé, že vedle vlastní procesní úpravy byla použita také hmotněprávní úprava zákona o pobytu cizinců – konkrétně důvod neudělení dlouhodobého víza spočívající v tom že *pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území* [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců]. U stěžovatelky byla zjištěna právě jiná závažná překážka pobytu na území České republiky, která je dána dle názoru žalovaného tím, že stěžovatelka disponuje oprávněním k pobytu na území Kanady, které je určené pro osoby vysídlené z Ukrajiny. Tento hmotněprávní – „vízový“ – důvod neudělení dočasné ochrany jde nad rámec důvodů, pro které členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany podle čl. 28 směrnice o dočasné ochraně [důvody podle tohoto článku, který Česká republika transponovala do § 9 zákona o dočasné ochraně, jsou jakousi obdobou důvodů vylučovací (exkluzivní) klauzule v čl. 1 F Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), resp. některých důvodů vylučujících udělení mezinárodní ochrany v § 15 zákona o azylu, jež ve zkratce vyjádřeno pokrývají případy, kdy existuje důvodné podezření, že se dotčený cizinec dopustil určitých závažných zločinů (proti míru, lidskosti apod.) anebo představuje ohrožení bezpečnosti hostitelského státu].

[31] Nejvyšší správní soud v tuto chvíli použití onoho „vízového“ důvodu neudělení dočasné ochrany dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nehodnotí, ani hodnotit nemůže, neboť to není předmětem řízení – tím je primárně procesní stránka celé věci. Tu směrnice o dočasné ochraně nijak podrobněji neupravuje; ponechává ji na vnitrostátním zákonodárci, který v případě České republiky upravil správní řízení o udělení dočasné ochrany jako jednostupňové s tím, že proti rozhodnutí žalovaného (Ministerstva vnitra) je možné podat žalobu, jak již bylo uvedeno výše s poukazem na § 17 zákona o dočasné ochraně. Na toto ustanovení v kasační stížnosti odkazuje i sama stěžovatelka. Pomíjí přitom Lex Ukrajina, který jako *lex specialis* stanoví zvláštní procesní pravidla s výslovným využitím zákona o pobytu cizinců a jeho relevantních ustanovení stran udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (viz § 4 odst. 1). Z toho správně vycházel městský soud, který konstatoval, že se na řízení užití taktéž společná ustanovení (hlava XVIII) zákona o pobytu cizinců, jež se vztahují k procesu udělování dlouhodobých víz, tedy i víz k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění. Součástí společných ustanovení zákona o pobytu cizinců je přitom mj. § 180e upravující možnost cizince požádat o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.

[32] Institut nového posouzení důvodů neudělení víza byl do zákona o pobytu cizinců vložen s účinností od 1. 1. 2011 novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb., a to za účelem realizace opatření podle čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), tj. realizace práva cizince, kterému byla zamítnuta žádost o udělení krátkodobého víza, na přezkoumání důvodů jeho neudělení. I když se vízový kodex vztahuje jen na víza do 90 dnů (krátkodobá), rozhodl se český zákonodárcé rozšířit možnost přezkumu rozhodnutí o neudělení víza i na víza dlouhodobá. Zavedl tak formu speciálního opravného prostředku, „*kteřý vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince*;

představuje tedy rozhodnutí v materiálním smyslu“ (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013-39, č. 2973/2014 Sb. NSS, bod 23).

[33] Z uvedeného logicky plyne, že v případě stěžovatelky bylo na místě využít žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza jakožto řádného opravného prostředku, jehož neúspěšné vyčerpání je předpokladem následného podání žaloby podle § 65 s. ř. s. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani stěžovatelkou zmíněný § 5 odst. 7 Lex Ukrajina, který stanoví, že *ve věci neudělení nebo odnětí dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně cizinců*. Citované ustanovení – v souladu s požadavkem bezrozpornosti právního řádu, který je jedním z atributů právního státu a který zdůraznil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 20. 12. 2006, čj. 1 As 14/2006-68, č. 1162/2007 Sb. NSS – nelze vykládat tak, že se § 4 odst. 1 Lex Ukrajina neuplatní, nýbrž tak, aby byl zachován smysl tohoto ustanovení, které se týká procesních pravidel, tj. otázek týkajících se řízení o udělení dočasné ochrany, jak bylo vysvětleno výše. Na základě § 5 odst. 7 Lex Ukrajina se pak uplatní hmotněprávní pravidla, která stanoví zákon o dočasné ochraně pro neudělení dočasné ochrany (§ 9) nebo její odnětí (§ 10).

[34] Lex Ukrajina rozhodně není ideálem zákona co do jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti; ostatně byl zpracován velmi rychle a pod tlakem příchodu velkého množství osob z Ukrajiny zasažené ruskou agresí. I přesto z jeho obsahu lze bezpečně dovodit, že vedle stávající úpravy v zákoně o dočasné ochraně s sebou přináší úpravu novou – ať už vlastní anebo v podobě odkazu na vybraná ustanovení zákona o pobytu cizinců (tomu, že šlo o záměr zákonodárce, nasvědčuje shora zmíněná důvodová zpráva). Podle názoru Nejvyššího správního soudu není důvod nerespektovat odkaz na zákon o pobytu cizinců, jehož ustanovení týkající se udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění se mají použít na řízení o dočasné ochraně. Je tedy třeba použít i § 180e zákona o pobytu cizinců upravující sice specifický, přesto podle přesvědčení městského soudu i Nejvyššího správního soudu řádný opravný prostředek – a to žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.

[35] Teprve rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, k němuž je příslušná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, je proto rozhodnutím „žalovatelným“, jak správně uzavřel městský soud, který případně poukázal též na § 5 s. ř. s., jež stanoví princip subsidiarity jako jeden ze základních principů správního soudnictví. Soudní ochrana má nastoupit až tehdy, kdy účinné prostředky ochrany práv ve veřejné správě nejsou k dispozici, nebo sice jsou, ale jejich využitím nedošlo ke zjednáání nápravy. V daném případě stěžovatelka prostředku k nápravě využila; podala žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění, nicméně nevyčkala, jak bude rozhodnuto o její žádosti, a souběžně s ní podala také žalobu k městskému soudu. Taková žaloba je nepřijatelná podle § 68 písm. a) s. ř. s. a městský soud ji správně v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[36] Stěžovatelka může podat žalobu až poté, co bude o její žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza rozhodnuto. Dlužno dodat, že soudní vyluka v § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dopadající na *rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza* se zde neuplatní. Ve své podstatě se totiž nejedná o neudělení víza, nýbrž neudělení dočasné ochrany – žalovaný svým rozhodnutím vlastně vyloučil stěžovatelku z dočasné ochrany a tato má možnost domáhat se soudní ochrany. Opačný závěr by byl v rozporu s § 17 zákona o dočasné ochraně, jehož použití Lex Ukrajina nevylučuje [*a contrario* § 4 odst. 2 písm. a)], naopak na tento zákon výslovně odkazuje (§ 4 odst. 3).

[37] Navíc je nutno připomenout základní právo na soudní ochranu unijních práv garantované čl. 47 Listiny základních práv EU. Z ustálené judikatury Soudního dvora (srov. např. rozsudek ze dne 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, bod 19 a další tam uvedené judikaturu) vyplývá, že základní práva zaručená v právním řádu Unie se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem. To, že se posuzovaná věc řídí unijním právem, je bez jakýchkoli pochybností – Lex Ukrajina i zákon o dočasné ochraně navazují na prováděcí rozhodnutí Rady EU 2022/382 a zpracovávají směrnici o dočasné ochraně. Stejně tak není podle Nejvyššího správního soudu pochyb, že stěžovatelka má konkrétní právo zaručené unijním právem – a sice právo na dočasnou ochranu, resp. řádné a spravedlivé projednání žádosti o její udělení, a to včetně práva na opravný prostředek podle čl. 29 směrnice o dočasné ochraně; ostatně transpozicí tohoto článku je již zmíněný § 17 zákona o dočasné ochraně, který výslovně zaručuje soudní přezkum rozhodnutí ve věci dočasné ochrany, byť po vyčerpání řádného opravného prostředku (ostatně takto se k soudní ochraně staví i dosavadní aplikační praxe na úrovni správních soudů – vedle nyní napadeného usnesení srov. např. i další usnesení městského soudu ze dne 21. 7. 2022, čj. 10 A 58/2022-25, a ze dne

21. 2. 2023, čj. 8 A 6/2023-13, jimiž byly podané žaloby taktéž odmítnuty z důvodu nevyčerpání řádného opravného prostředku, nebo naopak rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 10. 2022, čj. 57 A 71/2022-53, kterým soud poté, co spojil tři samostatné žaloby ke společnému projednání, provedl meritorní přezkum a všechna tři napadená rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zrušil a věci vrátil k dalšímu řízení).

[38] V souvislosti s námitkou stěžovatelky ohledně nemožnosti setrvat na území České republiky Nejvyšší správní soud připomíná, že je možné podat návrh na přiznání odkladného účinku žaloby a nadále setrvat na území v souladu s § 58a zákona o dočasné ochraně.

[39] Pokud jde o setrvání na území po dobu rozhodování o opravném prostředku, tedy žádosti o nové posouzení neudělení dlouhodobého víza, zde Nejvyšší správní soud připouští, že § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců věta za středníkem stanoví, že *podání žádosti nemá odkladný účinek*. V logice výše uvedeného je však nutno zopakovat, že materiálně se nejedná o podání žádosti ve věci neudělení víza, nýbrž dočasné ochrany, u níž je nezbytné zachovat soudní přezkum, jakož i možnost žadatele setrvat na území, s níž výslovně počítá § 22 věta první zákona o dočasné ochraně: *Žadatel o poskytnutí dočasné ochrany je oprávněn setrvat na území po dobu řízení o udělení oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany* [ani použití tohoto ustanovení Lex Ukrajina nevyklučuje – viz *a contrario* § 4 odst. 2 písm. a)]. S tím, že dotčený cizinec setrvá na území, *implicitně* počítá i samotná směrnice o dočasné ochraně (čl. 29), normuje-li právo osoby vyloučené z poskytnutí dočasné ochrany *podat v daném státě opravný prostředek*, tedy správní žalobu. Předpokladem jejího podání na území členského státu, včetně případného návrhu na přiznání odkladného účinku, je přirozeně to, že po podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany nebude muset cizinec vycestovat z území České republiky, ale naopak zde vyčká na rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

[40] Uvedené konvenuje již zmíněné zásadě subsidiarity správního soudnictví, ale také zásadě dvojinstančnosti vyjadřující obecné oprávnění napadnout každé rozhodnutí správního orgánu I. stupně řádným opravným prostředkem zaručujícím nastoupení devolutivního i suspenzivního účinku; oba tyto účinky jsou přitom zachovány – věc bude přezkoumána Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jakožto nadřízeným správním orgánem (§ 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a zároveň dojde k odkladu realizace výroku napadeného rozhodnutí, s nímž se v případě neudělení dočasné ochrany pojí povinnost opustit území České republiky.

[41] Jinými slovy, využije-li cizinec podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, je oprávněn nadále setrvat na území České republiky. Vyloučení odkladného účinku této žádosti je třeba vázat výlučně na víza jako taková a další výslovně předvídané situace v § 180e odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců (např. odepření vstupu cizince na území), u nichž je žádost zpravidla podávána v zahraničí, jak případně poznamenala v kasační stížnosti stěžovatelka. Její obava, zda během rozhodování o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany bude moci setrvat na území České republiky, je do jisté míry pochopitelná – a to zejména s ohledem na obsah poučení, kterého se stěžovatelce dostalo na závěr „*informace o důvodech neudělení dočasné ochrany*“ a ve kterém žalovaný výslovně odkázal na § 180e odst. 2 větu za středníkem zákona o pobytu cizinců, podle něhož podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nemá odkladný účinek.

[42] To jistě platí, avšak pouze v případě neudělení dlouhodobého víza, nikoli dočasné ochrany na území České republiky, o kterou stěžovatelka žádala a která jí nebyla udělena rozhodnutím žalovaného podle § 4 odst. 1 Lex Ukrajina ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Poté, co žalovaný stěžovatelku písemně informoval o důvodech neudělení dočasné ochrany, stěžovatelka využila svého oprávnění podat žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany. Na tuto žádost je přitom nutno nahlížet jako na řádný opravný prostředek, který je v dispozici stěžovatelky a o kterém je povinen rozhodnout správní orgán – konkrétně žalovaný; a neshledá-li důvod pro udělení dočasné ochrany, pak Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (ta dočasnou ochranu udělí, dospěje-li k závěru, že žadatel splňuje podmínky, nebo neudělí, dojde-li k závěru, že posouzení žádosti ze strany žalovaného bylo správné a zákonné). Veřejná správa tak disponuje účinným prostředkem k ochraně práv osob neúspěšně žádajících o dočasnou ochranu na území České republiky, pročež je třeba před podáním žaloby tento prostředek vyčerpat.

[43] Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany je svou povahou vlastně odvoláním, byť odvolání jako takové je zde vyloučeno v důsledku § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se

ustanovení částí druhé a třetí správního řádu nevztahují mj. na řízení podle § 33 a § 180e téhož zákona. Za této situace je tedy třeba postupovat podle procesních ustanovení zákona o pobytu cizinců, resp. zákona o dočasné ochraně a dále obdobně podle části čtvrté správního řádu ve spojení s § 177 odst. 2 správního řádu (srov. *mutatis mutandis* rozsudek NSS ze 21. 12. 2011, čj. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS). Podle části čtvrté, konkrétně § 154 odst. 1 *in fine* správního řádu pak platí, že se přiměřeně použijí i *další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná*. Tím je popřeno absolutní vyloučení částí druhé a třetí správního řádu, o jejichž potřebnosti v daném případě podle Nejvyššího správního soudu nemůže být pochyb.

[44] Úmyslem zákonodárce bylo zjevně využít úpravy pro udělování dlouhodobých víz (za účelem strpení pobytu) i pro potřeby udělování dočasné ochrany, což je jistě z procesního hlediska možné; hmotněprávní důvody v tuto chvíli Nejvyšší správní soud posuzovat nemůže (viz výše). Možné je tedy i využití institutu žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany podle § 180e zákona o pobytu cizinců. S ohledem na popsání specifika dočasné ochrany plynoucí kromě jiného ze směrnice i ze zákona o dočasné ochraně se však tento institut musí uplatnit jakožto řádný opravný prostředek, jehož základním znakem je i suspenzivní účinek – včas podaná žádost má proto odkladný účinek, podobě jako je tomu v případech odvolání (viz část druhá, § 85 odst. 1 správního řádu). Nejedná se přitom o výklad *contra legem*, jak by se mohlo zdát při porovnání s výslovným zněním § 180e odst. 2 věty za středníkem zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení se primárně týká víz, nikoli dočasné ochrany, jejíž úprava je podstatně širší, komplexnější a v mnoha ohledech odlišná, což Nejvyšší správní soud zohlednil a zaujal výklad respektující vůli zákonodárce, jakož i rozumné uspořádání procesu odpovídající jak subsidiaritě správního soudnictví, tak zásadě dvojinstančnosti správního řízení.

[45] Nutno doplnit, že zmíněná zásada dvojinstančnosti není nezbytnou podmínkou ústavnosti procesní úpravy – „absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá“, jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb. Na druhou stranu, pokud zákonodárce druhou kvazi odvolací instancí zavedl a tato je jasně garantována zákonem, jako v nyní souzené věci, je potřeba to respektovat se všemi konsekvencemi, které s sebou taková úprava nese, a to včetně odkladného účinku včas podané žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, který zajistí, že cizinec nebude během posuzování své žádosti „vycestován“ z území České republiky. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nelze připustit, aby byl cizinec povinen před podáním žaloby nucen vyčerpat opravný prostředek v podobě žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, na jejíž vyřízení by musel vyčkat v zahraničí nebo nelegálně na území České republiky. Takový výklad by bránil následnému efektivnímu soudnímu přezkumu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, potažmo čl. 47 Listiny základních práv EU.

[46] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud dospěl v napadeném usnesení ke správnému právnímu závěru, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany dle § 4 odst. 1 Lex Ukrajina ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, kterou stěžovatelka v souladu s § 180e zákona o pobytu cizinců podala, je řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.; proto byla stěžovatelka povinna nejprve vyčkat, jak o její žádosti bude rozhodnuto. Teprve rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany je rozhodnutím, proti němuž může stěžovatelka podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.