

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Josefa Fialy (soudce zpravodaje) a soudců Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů **K. K., T. P., K. B. J. a M. B.**, všech zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5 – Smíchov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2018 č. j. 3 As 121/2017-51 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. března 2017 č. j. 6 A 82/2016-104, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **Magistrátu hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město, **Policie České republiky, policejního prezidia České republiky, ochranné služby**, sídlem Strojnická 935/27, Praha 7 – Holešovice, **Ministerstva vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2018 č. j. 3 As 121/2017-51, a to částí jeho výroku I., jíž došlo ke zrušení I. výroku rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. března 2017 č. j. 6 A 82/2016-104, a výroky II., IV. a V. bylo porušeno základní právo stěžovatelů zaručené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2018 č. j. 3 As 121/2017-51 se v části výroku I., v níž došlo ke zrušení I. výroku rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. března 2017 č. j. 6 A 82/2016-104, a ve výrocích II., IV. a V., ruší.**

**III. Ve zbytku se ústavní stížnost zamítá.**

Odůvodnění

**I.**

**Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelé domáhali zrušení rozsudků Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) označených v záhlaví, neboť jsou názoru, že jimi byla porušena jejich základní práva zaručená v čl. 19 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), v čl. 4 Ústavy, v čl. 6 a 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. První stěžovatelka v žalobě k městskému soudu tvrdila, že dne 19. 2. 2016 svolala na Hradčanské náměstí v Praze shromáždění na dny 28. 3. 2016 až 30. 3. 2016.

3. Městský soud při posuzování věci vyšel z následujícího skutkového stavu. Dne 19. 2. 2016 bylo na Hradčanské náměstí v Praze ohlášeno příslušnému správnímu

úřadu shromáždění na dobu od 28. 3. 2016 do 30. 3. 2016. Samotné shromáždění pak bylo svoláno na den 29. 3. 2016 v 17.00 hodin, avšak neuskutečnilo se, poněvadž nahlášené místo shromáždění bylo uzavřeno dopravními značkami a Policie České republiky (dále jen „policie“) na něj účastníkům neumožnila vstup. Důvodem k uzavírce bylo, že dne 17. 3. 2016 podala policie u Úřadu městské části Prahy 1 žádost o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve dnech 28. 3. 2016 až 30. 3. 2016 u příležitosti státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky. Součástí požadavku v žádosti bylo uzavření celého prostoru Hradčanského náměstí. Následně Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) vydal dne 21. 3. 2016 rozhodnutí č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma (dále jen „rozhodnutí o uzavírce“), jímž podle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), povolil úplnou uzavírku specifikovaných komunikací včetně celého prostoru Hradčanského náměstí. Magistrát dále dne 17. 3. 2016 a dne 21. 3. 2016 vydal dvě opatření obecné povahy (č. j. MHMP-457342/2016/O4/Ma a č. j. MHMP-473527/2016/O4/Ma), jimiž stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení.

4. Městský soud připustil v případě tvrzeného porušení základních práv a svobod k věcnému přezkumu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), i v případě, že je jako nezákonný zásah žalováno rozhodnutí správního orgánu či opatření obecné povahy, aniž by se žalobci domáhali jejich zrušení. Všechny body žalobního petitu městský soud projednal jako body zásahové žaloby. Výrokem I. svého rozsudku ze dne 16. 3. 2017 č. j. 6 A 82/2016-104 zamítl žalobu, aby soud určil, že nezákonné je rozhodnutí o uzavírce. Výroky II. a III. tohoto rozsudku zamítl žaloby, aby soud určil, že nezákonná jsou opatření obecné povahy spočívající v umístění dopravního značení a zařízení. Výrokem IV. rozsudku zamítl žalobu, aby určil, že nezákonné bylo donucení a soubor faktických opatření policie, jimiž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29. 3. 2016 na Hradčanském náměstí v Praze. Svůj rozsudek městský soud odůvodnil tím, že výkon shromažďovacího práva byl z hlediska místa konání shromáždění omezen podle zákona o pozemních komunikacích z důvodu bezpečnosti státu a ochrany života a zdraví osob. Šlo o přípustné omezení, neboť zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), nemá přednost před jinými právními normami téže právní síly. Listina umožňuje výkon shromažďovacího práva omezit za podmínek stanovených v jejím čl. 19 odst. 2. Za účelem zhodnocení přípustnosti omezení shromažďovacího práva provedl městský soud test proporcionality, na jehož základě dospěl k názoru, že předmětný zásah byl přiměřený jeho účelu a nešlo o omezení rozporné s čl. 19 odst. 2 Listiny.

5. Na základě kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil ve výrocích I. až III. a sám odmítl žalobu proti rozhodnutí o uzavírce a zásahové žaloby směřující proti opatřením obecné povahy. Kasační stížnost zamítl proti výroku IV. rozsudku městského soudu, jímž byla zamítnuta zásahová žaloba proti faktickému postupu policie při zamezení konání shromáždění. Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že ze žaloby byl naprosto zřejmý úmysl stěžovatelů podat proti rozhodnutí o uzavírce žalobu dle § 65 s. ř. s., tj. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud tak nebyl oprávněn podanou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu překvalifikovat na zásahovou žalobu. Nejvyšší správní soud shledal, že proti rozhodnutí o uzavírce

stěžovatelé nepodali odvolání, proto jejich žalobu proti rozhodnutí správního orgánu odmítl pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. K zásahovým žalobám uvedl, že opatření obecné povahy nelze zásahovou žalobou napadat. Určujícím kritériem pro podání žaloby je povaha napadeného úkonu. Opatření obecné povahy byli stěžovatelé oprávněni napadnout návrhem na jeho zrušení dle § 101a s. ř. s. a násl. Ve své žalobě však výslovně uvedli, že opatření obecné povahy chápou jako zásah podle § 82 s. ř. s., nebyl proto ani prostor pro odstraňování vad podání. Zásahovou žalobu proti faktickému postupu policie dle Nejvyššího správního soudu městský soud správně zamítl. Ode dne účinnosti předmětných opatření obecné povahy a rozhodnutí o uzavírce jimi byla policie vázána, tyto akty přitom zůstaly nedotčeny. Jen tím, že stěžovatele policie nevpustila do uzavřeného prostoru Hradčanského náměstí, tak nemohlo dojít k zásahu do jejich práv.

## II.

### Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatelé uvedli, že podali zásahové žaloby proti rozhodnutí o uzavírce a dvěma opatřeními obecné povahy. Městský soud je jako zásahové žaloby také věcně projednal. Nejvyšší správní soud však jednu ze zásahových žalob překvalifikoval na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a odmítl ji pro nevyčerpání opravných prostředků. Dle stěžovatelů tam, kde bylo odmítnutí žaloby podmíněno jejím překvalifikováním, Nejvyšší správní soud překvalifikování provedl. V ostatních případech, kde by překvalifikování žaloby na návrh na zrušení opatření obecné povahy vedlo k nutnosti věcného přezkumu, překvalifikování dle Nejvyššího správního soudu možné nebylo.

7. V obecné rovině pak stěžovatelé považují za nepřípustnou ustálenou praxi správních soudů, dle níž není možné v průběhu řízení žalobu překvalifikovat. Mnohé sporné postupy a aktivity veřejné správy mají hraniční povahu. Nemožnost překvalifikování žaloby staví žalobce do pozice, kdy musí dopředu odhadnout, jak bude věc hodnotit soud. Mnohdy se přitom stává, že se liší pohled krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, mnoho právních otázek je tak neprostupných soudní soustavou jako celkem. Soudy jsou v těchto postupech navíc nedůsledné. Napadené rozhodnutí o uzavírce kvalifikoval Nejvyšší správní soud jako individuální rozhodnutí, ačkoli šlo materiálně spíše o opatření obecné povahy, neboť stanovilo konkrétní povinnost blíže neurčenému okruhu adresátů.

8. Domáhá-li se navrhovatel svého nároku v nesprávné „větvi“ justice (civilní nebo správní), platné právo zná mechanismus, kterým je nasměrován do jiné „větve“. Omyl v žalobním typu ve správním soudnictví by tak dle argumentu *a maiori ad minus* neměl být sankcionován přísněji, tj. odmítnutím žaloby. Princip neprostupnosti žalobních typů považují stěžovatelé za protiústavní.

9. Dle stěžovatelů je možné projednat zásahovou žalobu, jestliže důsledky opatření obecné povahy, které není rozhodnutím, vytvářejí zásah. Navrhoval-li žalobce pouze vyslovení nezákonnosti zásahu, nemusí vyčerpat jiné prostředky obrany, které by jinak musel vyčerpat, domáhal-li by se, aby soud správnímu orgánu uložil zákaz pokračovat v porušování práv žalobce. Navíc i úvaha Nejvyššího správního soudu o nevyčerpání opravného prostředku v podobě odvolání proti rozhodnutí o uzavírce je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16 (282/2017 Sb.), z něhož vyplývá, že takové odvolání stěžovatelé podat nemohli. Nebyli totiž účastníky

řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o uzavírce. Okruh těchto účastníků je vymezen taxativně a stěžovatelé do něj nespádali.

10. Nejvyšší správní soud odmítl posoudit z hlediska zákonnosti tři akty (rozhodnutí o uzavírce a dvě opatření obecné povahy), které tvořily základ zásahu do práv stěžovatelů. K faktickému postupu policie pak poznamenal, že k zásahu nedošlo, jelikož tyto akty zpochybněny nebyly. Zákonnost těchto aktů měl soud posoudit jako předběžnou otázku.

11. Stěžovatelé v ústavní stížnosti obsáhle rozebrali, proč se domnívají, že bylo porušeno jejich právo shromažďovat se. Dle jejich názoru účelem uzavírek dle zákona o pozemních komunikacích nemůže být ochrana zahraničních delegací. Nešlo ani o nezbytné opatření a nebyl naplněn žádný z důvodů dle čl. 19 odst. 2 Listiny, pro které je možno omezit výkon shromažďovacího práva.

### III.

#### Vyjádření účastníků řízení i vedlejších účastníků řízení a replika stěžovatelů

12. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

13. Nejvyšší správní soud ve vyjádření nesouhlasil s tvrzením stěžovatelů, že nepřipustně překvalifikoval žalobu směřující proti rozhodnutí o uzavírce ze zásahové žaloby na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Ze žaloby totiž jasně vyplývalo, že jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Dále zmínil, že v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích není vymezen okruh účastníků řízení o povolení uzavírky, ale je zde pouze vymezen okruh osob, s nimiž je třeba žádost projednat. Na úpravu účastenství v řízení o povolení uzavírky se tak uplatní obecná úprava účastenství v § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle níž jsou účastníkem rovněž ty osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Správně měli stěžovatelé postupovat tak, že z pozice opomenutých účastníků měli podat odvolání proti rozhodnutí o uzavírce. Nejvyšší správní soud vyjádřil rozpaky nad tou částí nálezu ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16, v níž se zmiňuje, že § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích obsahuje taxativní výčet účastníků řízení o povolení uzavírky. K tomuto závěru totiž v nálezu postrádá odůvodnění. Jde o závěr, který z účastenství v řízení o povolení uzavírky vylučuje řadu osob, které tímto rozhodnutím mohou být dotčeny. Nejvyšší správní soud sice obecně souhlasí s tím, že je-li správním rozhodnutím zasaženo do práv osoby, která není účastníkem řízení, může se daná osoba domáhat soudního přezkumu přímo. Upozornil však na nutnost s touto tezí zacházet uvážlivě a taxativní vymezení účastníků správního řízení připustit jen výjimečně. Dle Nejvyššího správního soudu zmíněný přístup totiž dává vzniknout řadě procesních problémů v řízení o žalobě, na které teorie ani praxe nenalezla odpověď (např. otázka, jaké rozhodnutí a v jaké lhůtě má být žalováno, problém možnosti souběžného řízení o žalobě a odvolání podaného osobami, které účastkem správního řízení byly). Dle hodnocení Nejvyššího správního soudu není § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tím výjimečným případem, kdy je okruh účastníků stanoven taxativně.

14. Dále Nejvyšší správní soud zdůraznil, že proti opatření obecné povahy se nelze s úspěchem bránit zásahovou žalobou, ale je třeba využít návrh na zrušení opatření obecné povahy. Sice připustil, že v praxi může být někdy obtížné rozlišit, jaký žalobní

typ ve správním soudnictví má být užít, avšak v případě stěžovatelů bylo zcela zřejmé, že měl být podán návrh na zrušení opatření obecné povahy. K možnosti změny žalobního typu v průběhu řízení Nejvyšší správní soud vyjádřil rezervovaný přístup. Zmínil, že ve sporných případech by poučení žalobce soudem a umožnění úpravy žaloby mohlo nalézt místo tehdy, není-li jasné, jaký žalobní typ měl být užít. Nejvyšší správní soud za určitých podmínek vidí prostor pro transformaci jedné žaloby upravené v soudním řádu správním na jinou žalobu, nikoli však žaloby na návrh na zrušení opatření obecné povahy. Ani v bodu 62 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160 (dále jen „rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015“) či rozhodnutí, která na něj navázala, nebyl řešen vztah mezi žalobou a návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

15. Městský soud uvedl, že ústavní stížnost nepokládá za důvodnou, a odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

16. Magistrát zmínil, že rozhodnutí o uzavírce vydal v souladu s § 24 zákona o pozemních komunikacích a s vyhláškou č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Rozhodnutí o uzavírce bylo vydáno po projednání s Technickou správou komunikací i s policií a se souhlasem úřadů městských částí Praha 1, Praha 6 a Praha 8. Místní úprava provozu byla stanovena na základě opatření obecné povahy. Hlavním důvodem uzavírky byla bezpečnostní opatření v průběhu návštěvy čínského prezidenta. Stejná bezpečnostní opatření byla realizována i v průběhu návštěv jiných ústavních činitelů. Rozhodnutí o uzavírce řešilo jen bezpečnost a plynulost silničního provozu, proto se nemohlo dle magistrátu dotknout práv stěžovatelů.

17. Dle vyjádření Ministerstva vnitra si stěžovatelé byli vědomi toho, že v souvislosti s probíhající návštěvou čínského prezidenta docházelo v Praze k řadě uzávěr a že bude muset dojít i ke změně místa jejich shromáždění. Jakékoli shromáždění osob vykazuje jisté riziko z hlediska průběhu zahraniční návštěvy. Ministerstvo vnitra nesouhlasí s tvrzením stěžovatelů, že by policie odmítla jakoukoli diskuzi. Antikonfliktní tým policie totiž poskytl vysvětlení, že Hradčanské náměstí je uzavřeno a doporučil využít ke shromáždění jiné místo. Vstup na Hradčanské náměstí nebyl omezen jen při návštěvě čínského prezidenta, ale v minulosti např. při návštěvě amerického prezidenta. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá státům prostor pro uvážení, do jaké míry upřednostní zájem na ochraně veřejného pořádku před právem shromažďovacím. I zákon o právu shromažďovacím obsahuje požadavek dodržování dalších právních předpisů.

18. Policie se ztotožnila s vyjádřením Ministerstva vnitra. Poukázala na svou aktivitu při informování veřejnosti o přijatých bezpečnostních opatřeních, a to jak prostřednictvím médií, tak přímým kontaktem. Přestože policie podávala informace o uzavírce Hradčanského náměstí, shromáždilo se přibližně 600 osob v prostoru Loretánské ulice. Proti tomuto shromáždění nikdo nezasahoval. Někteří z účastníků shromáždění pak o průběhu bezpečnostního opatření diskutovali s policií, která jim opakovaně vysvětlovala, že z důvodu probíhající státní návštěvy bylo Hradčanské náměstí uzavřeno. Obdobná opatření jsou uplatňována vždy, když se zajišťuje bezpečnost zahraniční státní návštěvy (v minulosti se tak dělo např. při návštěvě prezidentů Medveděva a Obamy).

19. Stěžovatelé ve své replice zdůraznili, že podání se posuzuje podle obsahu, proto označení jejich žaloby nemělo být určující. Původní návrh dle stěžovatelů mířil i proti faktickému zásahu a městský soud jej takto i projednal. Za této situace neměl Nejvyšší správní soud překvalifikovat žalobní typ, aby zamezil věcnému projednání žaloby. Stěžovatelé dle vlastních slov návrh nevhodně označili, nicméně bylo možno jej projednat jako návrh na zrušení opatření obecné povahy. Současně nesouhlasí s názorem ve vyjádření Nejvyššího správního soudu o nemožnosti konverze žaloby na návrh na zrušení opatření obecné povahy. Judikurní závěr, že dle povahy napadeného aktu či postupu správního orgánu se lze úspěšně bránit jen jedním žalobním (návrhovým) typem ve správním soudnictví, vycházel ze znění § 85 s. ř. s. účinného do 31. 12. 2011. S účinností od 1. 1. 2012 bylo dané ustanovení novelizováno tak, že zásahová žaloba není nepřípustná pro nevyčerpání ochrany či nápravy jinými právními prostředky, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Stěžovatelé mají za to, že opatření obecné povahy materiálně napadli návrhem na zrušení opatření obecné povahy společně s dalšími návrhy, jak jim to přikazuje § 101a odst. 1 věta poslední s. ř. s. Současně se domnívají, že se v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud odchýlil při hodnocení změny žalobního typu od rozhodovací praxe jiných svých senátů, které navazovaly na bod 62 rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015.

#### IV.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou zastoupeni dle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

#### V.

#### Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatele a zda řízení bylo jako celek spravedlivé.

22. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti je vhodné rozdělit do tří okruhů podle procesního osudu jednotlivých žalob. Ústavní soud se tak samostatně vyjádří nejprve k rozhodnutí o žalobě, která směřovala proti rozhodnutí o uzavírcce (část V. A.), poté k rozhodnutí o žalobách, které směřovaly proti dvěma opatřením obecné povahy (část V. B.), a posléze k rozhodnutí o žalobě, která směřovala proti faktickému postupu policie (část V. C.).

*V. A. Rozhodnutí správních soudů o žalobě proti rozhodnutí o uzavírce*

23. Městský soud žalobu, která směřovala proti rozhodnutí o uzavírce, věcně projednal jako zásahovou žalobu (§ 82 a násl. s. ř. s.) a jako takovou ji zamítl. Nejvyšší správní soud však vyhodnotil, že šlo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Rozsudek městského soudu ve výroku, kterým bylo rozhodnuto o žalobě směřující proti rozhodnutí o uzavírce, zrušil a žalobu proti rozhodnutí o uzavírce sám odmítl. Nutnost odmítnout tuto žalobu kvalifikovanou jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu odůvodnil tím, že stěžovatelé nevyčerpali řádný opravný prostředek proti rozhodnutí o uzavírce [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

24. Porušení svého práva na soudní ochranu stěžovatelé spatřovali ve dvou směrech. Jednak v tom, že Nejvyšší správní soud překvalifikoval žalobu, která směřovala proti rozhodnutí o uzavírce. V tomto ohledu Ústavní soud porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů neshledal (viz body 25. až 33.). Jednak v tom, že odmítnutím jejich žaloby proti rozhodnutí o uzavírce porušil Nejvyšší správní soud jejich právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy zaručené v čl. 36 odst. 2 Listiny, kde dal Ústavní soud stěžovatelům za pravdu (viz body 34. až 57.).

*V. A. 1. Námitka překvalifikování žaloby*

25. Stěžovatelé v ústavní stížnosti uvedli, že podali zásahovou žalobu (§ 82 a násl. s. ř. s.) proti rozhodnutí o uzavírce. Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším správním soudem v tom, že ze žaloby byl patrný úmysl stěžovatelů podat proti rozhodnutí o uzavírce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), nikoli zásahovou žalobu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

26. Stěžovatelé byli po celou dobu řízení o žalobě zastoupeni advokátem, jako osobou práva znalou. Ve své žalobě stěžovatelé výslovně uvedli, že proti rozhodnutí o uzavírce směřuje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. (viz str. 1 a 7 žaloby). Svou aktivní procesní legitimaci a pasivní procesní legitimaci magistrátu v žalobě odvíjeli od zákonných ustanovení, která se vztahují k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Svou aktivní procesní legitimaci odvíjeli od § 65 odst. 2 s. ř. s. (viz str. 3 žaloby) a pasivní procesní legitimaci magistrátu od § 69 s. ř. s. (viz str. 4 žaloby). Skutečnosti výslovně uvedené v žalobě jednoznačně vypovídají o tom, že stěžovatelé hodlali podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).

27. V petitu své žaloby navrhli, aby městský soud vyslovil, že rozhodnutí o uzavírce je nezákonné (viz str. 17 žaloby), což zcela přesně neodpovídá petitu žaloby proti správnímu rozhodnutí. Typický petit této žaloby totiž obsahuje požadavek na zrušení správního rozhodnutí správním soudem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovení jeho nicotnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) nebo v případě rozhodnutí o správním deliktu (přestupku) požadavek, aby soud upustil od trestu za správní delikt (přestupek) nebo jej snížil (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Nelze však přehlížet, že zjištěná nezákonnost správního rozhodnutí v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (viz § 78 odst. 1 s. ř. s.), pokud se tato nezákonnost odrazila v právním postavení žalobce. S ohledem na jasně a výslovně vyjádřený úmysl podat žalobu proti správnímu rozhodnutí a formulaci žaloby, ani určitá petituální nepřesnost vztahující se k rozhodnutí o uzavírce, nemohla dle hodnocení Ústavního soudu dávat prostor pro pochybnosti o tom, že stěžovatelé skutečně podali proti rozhodnutí o

uzavírcce žalobu proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). Soudy jsou povinny žalobu hodnotit s přihlédnutím k jejímu obsahu, není přitom namístě přísně formalistické pojetí petitu (k petitu žaloby v civilním procesu viz náleze ze dne 19. 4. 2017 sp. zn. I. ÚS 425/17, bod 17.; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). Nelze tedy hovořit o tom, že by Nejvyšší správní soud žalobu překvalifikoval od výslovného určení žalobců. Jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) ji posuzoval v souladu s určením žalobců.

28. V ústavní stížnosti stěžovatelé tvrdili, že žalobu, kterou se bránili proti rozhodnutí o uzavírcce, podali jako zásahovou. Dle hodnocení Ústavního soudu jde o zcela zavádějící tvrzení. Nejenže tomuto tvrzení neodpovídá text podané žaloby. Navíc při jednání před městským soudem konaném dne 6. 12. 2016 na dotaz předsedy senátu k vyjasnění charakteru podané žaloby zástupce stěžovatelů výslovně uvedl: „Rozhodnutí [o uzavírcce; pozn. Ústavního soudu] zásah není.“ Srov. zvukový záznam na č. l. 67 spisu městského soudu, čas záznamu 17:24 min. až 18:17 min. Samotní stěžovatelé tak prostřednictvím svého zástupce výslovně vyloučili, že by proti rozhodnutí o uzavírcce podali zásahovou žalobu.

29. Stěžovatelé dále namítli, že Nejvyšší správní soud rozhodnutí o uzavírcce kvalifikoval jako individuální správní rozhodnutí, ačkoli by je dle jejich názoru bylo namístě po materiální stránce považovat za opatření obecné povahy.

30. Ústavní soud konstatuje, že z hlediska zachování ústavnosti je rozhodné, aby se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, mohl obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (čl. 36 odst. 2 Listiny). V nejobecnějším pojetí není z ústavního pohledu podstatné, zda při zachování požadavku na účinnost soudní ochrany, bude soudní ochrana dotčených osob poskytnuta prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), nebo prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Pojem „rozhodnutí“ užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny představuje autonomní pojem ústavního práva a čl. 36 odst. 2 Listiny je použitelný i na opatření obecné povahy [viz náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267), body 19. a 20.]. Určující je, aby osoba, která o sobě tvrdí, že byla na svých právech zkrácena správním rozhodnutím, měla procesní prostředek, jehož prostřednictvím může dosáhnout ochrany svých práv před soudem. Ve své judikatuře Ústavní soud dovodil, že z čl. 36 odst. 1 Listiny plyne závazek státu, aby v jeho právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující jednotlivci domoci se ochrany svých práv (srov. náleze ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 635/18, bod 25.). Ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem, případně před jiným orgánem. Přitom onen postup k ochraně práv jednotlivce již není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu vykonávat. Ústavnímu soudu pak náleží přezkum, zda soudy postupují v souladu s ústavními principy soudního řízení a zda jejich postup nevede k ústavně nepřijatelnému odepření spravedlnosti.

31. V samotné skutečnosti, že Nejvyšší správní soud na žalobu, kterou se stěžovatelé bránili proti rozhodnutí o uzavírcce, aplikoval ustanovení soudního řádu správního, která se vztahují k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), nelze



spatřovat porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů. Jak bylo výše osvětleno, stěžovatelé proti rozhodnutí o uzavírce podali žalobu proti správnímu rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). Nejvyšší správní soud do napadeného rozsudku sice nevtělil výslovné hodnocení, zda rozhodnutí o uzavírce představuje svou povahou rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo zda jde o opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. K dané otázce se totiž přímo vůbec nevyslovil. Nebylo to však třeba, jelikož nebyla v průběhu řízení o žalobě ani kasační stížnosti nastolena. Z toho, že na žalobu směřující proti rozhodnutí o uzavírce použil ustanovení soudního řádu správního, která se vztahují k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a že žádným způsobem nezpochybnil, že rozhodnutí o uzavírce svou povahou představuje rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., Ústavní soud dovozuje, že rozhodnutí o uzavírce Nejvyšší správní soud považoval právě za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nikoli za opatření obecné povahy. Ostatně ve vyjádření k ústavní stížnosti (bod 7) Nejvyšší správní soud výslovně zmínil, že rozhodnutí o uzavírce naplnilo definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

32. V bodě 82. nálezu ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16 (č. 282/2017 Sb.) Ústavní soud k povaze rozhodnutí o uzavírce uvedl, že samotný fakt, že určitému aktu zákonodárce přiznává povahu rozhodnutí, byť by se jako vhodnější jevila forma opatření obecné povahy, nemůže být bez dalšího protiústavní. Dále v bodu 83. zmíněného nálezu neshledal důvody, pro které by z ústavního hlediska bylo nutno rozhodnutí o uzavírce podle § 24 zákona o pozemních komunikacích považovat za opatření obecné povahy. Zákon o pozemních komunikacích v § 24 totiž přiznává uzavírce výslovně formu rozhodnutí (srov. zejména odstavce 4 a 5) a upravuje i postup pro jeho vydávání včetně okruhu účastníků řízení (odstavec 2) a speciální úpravy pro opravné prostředky (odstavec 4). Možnost soudního přezkumu Ústavní soud nepovažoval za nijak limitovanou ani v případě, že na rozhodnutí o uzavírce bude nahlíženo jako na správní rozhodnutí, nikoli jako na opatření obecné povahy (viz část VII./C nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16 a jeho bod 83.). V takovém případě by šlo o soudní ochranu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).

33. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku nedovožoval, že by ve své žalobě proti rozhodnutí o uzavírce stěžovatelé brojili nesprávným žalobním typem, když podali žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Za takové situace argumentace stěžovatelů o tom, že z materiálního hlediska by rozhodnutí o uzavírce odpovídalo spíše opatření obecné povahy, nevypovídá o žádném porušení jejich základních práv. Na tom nic nemění ani to, že v odborné literatuře se objevily názory, že rozhodnutí o uzavírce dle § 24 zákona o pozemních komunikacích vyvolává důsledky, které by naplnily pojmové znaky opatření obecné povahy (viz Hejč, D., Bahýřová, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 2017. s. 73–74). Důsledky rozhodnutí o uzavírce totiž lze spatřovat v tom, že na blíže neurčený okruh osob (účastníky provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích či veřejně přístupných účelových komunikacích) dopadne konkrétně vymezená úprava práv či povinností v podobě částečného nebo úplného uzavření provozu na konkrétně vymezené komunikaci, případně pro konkrétně vymezenou komunikaci může být nařízena objížďka (srov. § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

*V. A. 2 Nevyčerpání odvolání jako důvod pro odmítnutí žaloby*

## V. A. 2. 1 Nejednotnost posuzování Nejvyššího správního soudu

34. Z ústavněprávního hlediska neobstál důvod, pro který Nejvyšší správní soud odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí o uzavírce. Tuto žalobu posuzovanou jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) odmítl pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (v bodě 22) vycházel z toho, že i tzv. opomenutý účastník správního řízení může dle § 84 odst. 1 správního řádu podat odvolání. Není-li mu doručeno rozhodnutí vydané v řízení, kde byl jako účastník opomenut, může odvolání podat do 30 dnů, kdy se o rozhodnutí dozvěděl.

35. Ústavní soud konstatuje, že otázka, zda odmítnutím žaloby proti rozhodnutí o uzavírce pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, Nejvyšší správní soud porušil či neporušil základní právo stěžovatelů zaručené v čl. 36 odst. 2 Listiny, se v posuzované věci odvíjí od hodnocení, zda podle zákonného vymezení měli stěžovatelé být účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o uzavírce, nebo zda účastníky dle zákonného vymezení nebyli. Od zodpovězení otázky týkající se účastenství v řízení o povolení uzavírky se totiž odvíjí to, jaký procesní postup bylo třeba zvolit, aby se soud mohl věcně zabývat jejich tvrzením o tom, že rozhodnutím o uzavírce došlo k porušení jejich práva se pokojně shromažďovat. Pod tento procesní postup patří i odpověď na otázku, zda před podáním žaloby měli či neměli vyčerpat odvolání proti rozhodnutí o uzavírce. Jelikož z ústavního pořádku nevyplývá právo na účastenství ve správním řízení (viz výše zmíněný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/16, bod 77.), je výklad úpravy účastenství ve správním řízení primárně výkladem podústavního práva, k němuž jsou povolány správní orgány a správní soudy. Z hlediska zachování základních práv a svobod stěžovatelů však v posuzované věci bylo určující, zda Nejvyšší správní soud nahlížel na otázku okruhu účastenství v řízení o povolení uzavírky jednotně v porovnání se svým rozhodnutím vydaným v minulosti. Ústavní soud shledal, že v napadeném rozsudku tuto otázku hodnotil odchylně od svého rozhodnutí vydaného v minulosti. Nejednotnost Nejvyššího správního soudu v náhledu na otázku účastenství v řízení o povolení uzavírky pak v konečném důsledku způsobila z objektivního hlediska nepředvídatelnost podmínek pro přístup ke správnímu soudu.

36. Ústavní soud shledal, že v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že na účastenství v řízení se uplatní obecná úprava ve správním řádu (tj. i § 27 odst. 2 správního řádu, dle něhož jsou účastníky správního řízení osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech). K otázce účastenství v řízení o povolení uzavírky se však Nejvyšší správní soud v minulosti vyslovil v bodu 24 rozsudku ze dne 30. 3. 2016 č. j. 10 As 264/2015-46 (dále jen „rozsudek sp. zn. 10 As 264/2015“; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), kde dovodil, že účastníky řízení o povolení uzavírky jsou výhradně jen osoby výslovně zmíněné v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a úprava v tomto ustanovení neumožňuje podpůrné užití správního řádu. Dle východisek v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu lze užit při stanovení okruhu účastníků v řízení o povolení uzavírky obecnou úpravu účastenství ve správním řádu. Oproti tomu rozsudek sp. zn. 10 As 264/2015 při stanovení okruhu účastníků pro takové řízení zapovídá podpůrné užití správního řádu. Dle náhledu Ústavního soudu jde o odlišné hodnocení shodné právní otázky.

37. Dle napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu byli stěžovatelé opomenutými účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o uzavěře. Optikou závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 stěžovatelům vůbec účastenství v daném řízení nespovědilo, nebyli tedy ani opomenutými účastníky.

38. Pokud by se i v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud přidržel svých závěrů o taxativním vymezení účastníků řízení o povolení uzavírky, které předtím vyslovil v rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015, nemohl by odmítnout žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí o uzavírce z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby (k tomu viz body 39. až 44.).

39. Právo podat odvolání proti správnímu rozhodnutí má dle § 81 odst. 1 správního řádu pouze účastník řízení [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009 č. j. 6 As 49/2008-96 či komentář k § 81 správního řádu *in* Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. nebo komentář k § 81 správního řádu *in* Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950.]. Odvolání podané někým jiným než účastníkem řízení není přípustné a podáním nepřípustného odvolání osobou, která dle zákonného vymezení nebyla účastníkem, ale jejíž právní sféry se rozhodnutí dotklo, není podmíněn přístup k soudu, jde-li o žalobu proti správnímu rozhodnutí [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014 č. j. 4 As 157/2013-33 (č. 3060/2014 Sb. NSS), body 27 a 30; a ze dne 15. 5. 2015 č. j. 4 As 50/2015-30, bod 23].

40. Jak bylo již výše uvedeno, v bodě 24 rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 Nejvyšší správní soud dovodil, že účastníky řízení o povolení uzavírky nemohou být žádné jiné osoby než ty, které jsou uvedeny v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015, bodu 22, zmínil, že není možný jiný výklad než ten, který zvolil Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 18. 11. 2015 č. j. 46 A 42/2013-32, jenž uvedl: „účastníky jsou vedle žadatele skutečně pouze osoby vyjmenované v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tedy vlastník uzavřené pozemní komunikace, vlastník (vlastníci) pozemních komunikací na plánované objízdné trase, obce, jejichž zastavěné území je dotčeno uzavírkou nebo objížděnkou a provozovatelé dráhy. Je pravdou, že zákon o pozemních komunikacích tyto osoby výslovně jako účastníky neoznačuje a hovoří pouze o tom, že s nimi silniční správní úřad žádost projedná. I přes toto ne zcela vhodně zvolené legislativní vyjádření je však třeba dospět k závěru, že tímto způsobem je taxativně vymezen okruh účastníků řízení.“ Citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze je dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

41. Ústavní soud konstatuje, že rozsudek sp. zn. 10 As 264/2015 pojednává o znění § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích účinném do 30. 12. 2015. Od 31. 12. 2015 (účinnost zákona č. 268/2015 Sb.) bylo do daného ustanovení vloženo nové písm. d), dle něhož se žádost projedná i s policií, má-li objízdná trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci. Jinak zůstalo znění § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích beze změny. Dle hodnocení Ústavního soudu novelizace provedená zákonem č. 268/2015 Sb. nepředstavuje takovou změnu § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, která by po novelizaci činila nepoužitelnými závěry rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 o taxativním vymezení účastníků řízení o povolení uzavírky. Na úrovni podústavního práva se od 31. 12. 2015 otevírá prostor (neřešený rozsudkem sp. zn. 10 As 264/2015) pro hodnocení, jakou procesní roli má

na základě § 24 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích policie; zda jde o dotčený orgán, jak naznačuje Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, či zda má jinou procesní roli. Do právní úpravy v § 24 odst. 2 písm. a) až c) zákona o pozemních komunikacích novelizace zákonem č. 268/2015 Sb. nezasahovala, nemohla proto zasahovat ani do výkladu této úpravy a závěru o taxativním výčtu účastníků řízení o povolení uzavírky, k níž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015. Aplikovatelnost závěrů o taxativním výčtu účastníků v daném rozsudku Nejvyššího správního soudu na úpravu účinnou od 31. 12. 2015 ostatně Ústavní soud potvrdil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16, bodech 30. a 69., a ani nyní nespátřuje žádný důvod toto své hodnocení jakkoli měnit. Od svého dříve vyjádřeného názoru se může Nejvyšší správní soud odchýlit, aniž by aktivoval svůj rozšířený senát, tehdy, je-li nové posouzení založeno na vnějším faktoru, který je nezávislý na vůli Nejvyššího správního soudu. Tímto faktorem je akceptace názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu, s nímž byl původní názor Nejvyššího správního soudu neslučitelný, či změna právní úpravy, z níž vycházelo původní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu [k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006 č. j. 2 Afs 66/2004-53 (č. 1833/2009 Sb. NSS)]. Při změně vykládané právní úpravy nejde *stricto sensu* o odchýlení se od původní judikatury, ale o prvotní výklad nové právní úpravy. V posuzované věci však vložení písm. d) do § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích představovalo jen dílčí doplnění daného ustanovení a nepředstavovalo změnu právní úpravy, která by se dotkla té části vykládaného ustanovení, na jehož základě byl v rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 vysloven závěr o taxativním vymezení účastníků.

42. Stěžovatelé dotčení svých práv rozhodnutím o uzavírce spatřovali v tom, že jim bylo zabráněno uskutečnit shromáždění v místě a v čase, jehož se uzavírka týkala. Dotčení práv z tohoto důvodu nelze podřadit pod žádný z důvodů uvedených v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Z pohledu závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 by tedy tvrzení o dotčení v právu pokojně se shromažďovat nemohlo založit jejich účastenství v řízení o povolení uzavírky, nebyli by tedy opomenutými účastníky a nemohli by tak přípustně podat proti rozhodnutí o uzavírce odvolání. Stěžovatelé, kteří tvrdí, že rozhodnutím o uzavírce bylo porušeno jejich právo se pokojně shromažďovat, by tak dle závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 dovedených do důsledků mohli podat žalobu přímo proti rozhodnutí o uzavírce, aniž by předtím museli podat odvolání. Jak v jiném rozhodnutí uvedl Nejvyšší správní soud, „je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřípustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.“ K tomu viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 157/2013, bod 30, který byl vydán ve věci řízení o povolení zkušební provozu, v němž je účastenství dle § 124 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle judikatury Nejvyššího správního soudu vymezeno taxativně. Shodný závěr k možnosti podání žaloby osobou, která byla správním rozhodnutím dotčena v právech či povinnostech (resp. právní sféře), ačkoli nebyla účastníkem řízení, v němž bylo takové správní rozhodnutí vydáno, Nejvyšší správní soud vyslovil i v již zmíněném rozsudku sp. zn. 4 As 50/2015, či rozsudku ze dne 22. 2. 2011 č. j. 2 Afs 4/2011-64, na který poukázal ve vyjádření k ústavní stížnosti.

43. Ústavní soud konstatuje, že stěžovatelé, kteří podali svou žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí o uzavírce, postupovali způsobem, který by jim z pohledu závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 dovedených do důsledků (viz body 39. až 42.), umožňoval podrobit rozhodnutí o uzavírce věcnému přezkumu z hlediska tvrzení o porušení jejich práva se pokojně shromažďovat. Svou žalobu podávali až po vydání rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015. Za této situace Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku porušil základní právo stěžovatelů zaručené v čl. 36 odst. 2 Listiny, když jejich žalobu odmítl pro nevyčerpání řádného opravného prostředku.

44. Vhodné je dodat, že z pohledu závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 by pro stěžovatele nemělo reálný význam podávat proti rozhodnutí o uzavírce odvolání, pro jehož nevyčerpání následně v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud jejich žalobu odmítl. Kdyby stěžovatelé odvolání proti rozhodnutí o uzavírce podali a odvolací správní orgán by vycházel ze závěrů o taxativním vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky (rozsudek sp. zn. 10 As 264/2015), odvolání by zamítl pro nepřipustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelé, kteří dotčení svých práv rozhodnutím o uzavírce spatřují v porušení práva se pokojně shromažďovat, totiž nespádají pod vymezení v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Rozhodnutí o odvolání by mohli stěžovatelé napadnout žalobou. Z hlediska přezkumu zákonnosti takového rozhodnutí o odvolání by byl podstatný jen důvod pro zamítnutí odvolání pro nepřipustnost, tj. otázka, zda odvolání podal účastník řízení, jímž stěžovatelé dle závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 nebyli. Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán, potažmo ani soud, věcně zabýval odvolacími námitkami *in meritum* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012 č. j. 5 As 111/2011-87). Ústavní soud tak konstatuje, že podání odvolání proti rozhodnutí o uzavírce a následná žaloba proti rozhodnutí o odvolání by prizmatem závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 v případě stěžovatelů neumožnilo odvolacímu správnímu orgánu a správnímu soudu prověřit námitky o porušení práva pokojně se shromažďovat (čl. 19 odst. 1 Listiny).

#### V. A. 2. 2 Navazující úvahy

45. K propracované argumentaci k účastenství v řízení o povolení uzavírky, kterou Nejvyšší správní soud zaslal, k dalším ústavněprávním aspektům způsobu vymezení účastenství v řízení o uzavírce a na to navazující soudní přezkum správního rozhodnutí Ústavní soud v první řadě opakuje, že z ústavního pořádku nevyplývá právo na účastenství ve správním řízení (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/16, bod 77.), proto je výklad úpravy účastenství ve správním řízení primárně výkladem podústavního práva, k němuž jsou povolány správní orgány a správní soudy. Z ústavního hlediska tak má význam prověřit pouze navazující otázku, a to zda určitý způsob úpravy účastenství ve správním řízení nemá zprostředkovaný dopad na jiná ústavně zaručená práva, zejména právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny). Z důvodu vyloučení soudní ochrany v minulosti Ústavní soud např. zrušil ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které v konečném důsledku vylučovalo z účastenství v řízeních upravených tímto zákonem jiné než mezující sousedy [viz náleze ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.)]. Učinil tak z důvodu, že dle tehdejší úpravy v § 250 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002 (dále jen „o. s. ř.“, není-li výslovně zmíněno jiné znění), mohl podat žalobu jen účastník správního

řízení nebo ten, s nímž mělo být jednáno jako s účastníkem (v současné době možnost podat žalobu proti správnímu rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. již není vázána na účastenství ve správním řízení, viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/16, bod 80. a judikatura zde citovaná).

46. Právě k procesu soudního přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy a jeho praktické proveditelnosti se vztahují argumenty vtělené do vyjádření Nejvyššího správního soudu, jenž poukázal na řadu problémů v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, které způsobuje výklad, že v řízení o povolení uzavírky jsou účastníci vymezení taxativně na základě § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

47. Jelikož je výklad právní úpravy účastenství ve správním řízení především výkladem běžných zákonů, považuje Ústavní soud za vhodné vyjádřit se k otázce soudního přezkumu rozhodnutí o uzavírce ve vztahu k oběma alternativám možného výkladu účastenství v řízení o povolení uzavírky. Činí tak z důvodu, že nehodlá svým hodnocením předurčovat výklad podústavního práva (účastenství ve správním řízení) tam, kde to ústavní pořádek nevyžaduje. Vzájemně vylučující se alternativy náhledu na vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky lze charakterizovat takto:

- Vymezení účastníků dle § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích není taxativní a umožňuje i podpůrné použití správního řádu. Při vymezení účastenství též dle § 27 odst. 2 správního řádu, dle něhož jsou účastníky správního řízení rovněž další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, by mohly dotčené osoby, byť by byly opomenutými účastníky, podat proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí odvolání a žalobou se bránit proti rozhodnutí o odvolání.
- Vymezení účastníků v řízení o povolení uzavírky je taxativní. V takovém případě by osoby, které byly správním rozhodnutím dotčeny na svých právech či povinnostech, resp. v právní sféře, ale které nespádaly pod taxativně vymezené účastníky, mohly podat žalobu přímo proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/16, body 68. až 80.).

48. V obecné rovině by se možnost soudního přezkumu rozhodnutí o uzavírce neuzavřela ani v jedné z popsaných alternativ. V obou případech by se dotčené osoby mohly bránit před správním soudem, odlišoval by se pouze procesní postup obrany (včetně hodnocení, zda má žaloba směřovat proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí či rozhodnutí o odvolání). Z důvodu odlišnosti tohoto postupu je však třeba dbát o to, aby otázka účastenství v řízení o povolení uzavírky byla hodnocena jednotně na úrovni soudu, který sjednocuje rozhodovací činnost soudů.

49. Ani v jednom z výše popsaných případů možnost soudní ochrany nebyla zcela vyloučena. Z tohoto důvodu je otázka, zda se na vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky užije úprava ve správním řádu nebo zda je účastenství vymezeno taxativně, výkladem podústavního práva. Ústavní soud se v minulosti zabýval otázkou soudní ochrany ve vztahu k rozhodnutí o uzavírce v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16. Jelikož je úprava účastenství ve správním řízení především výkladem běžných zákonů, vyšel zde ze závěrů, které k otázce účastenství zaujal Nejvyšší správní soud, jehož úkolem je sjednocování výkladu práva (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Vycházel tak ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 264/2015, dle něhož je vymezení účastníků v řízení o povolení uzavírky taxativní (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/16, bod 69.). Ústavní soud si byl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16 vědom řady nežádoucích procesních momentů, kterým při podání žaloby musí čelit žalobce jako osoba dotčená rozhodnutím

o uzavírce, které vzešlo ze správního řízení, kde bylo účastenství vymezeno taxativně a kde dle zákonné úpravy žalobce, ač rozhodnutím dotčen, nebyl účastníkem. Žádný z těchto nežádoucích procesních momentů však nedosáhl ústavní úrovně. Od tohoto hodnocení nemíní Ústavní soud ustoupit ani v nyní posuzované věci.

50. Uvedené nežádoucí procesní momenty vyvěrají ze skutečnosti, že okruh subjektů zmíněných v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je užší než okruh osob, jejichž práv a povinností (či právní sféry) se v obecné rovině může dotknout rozhodnutí o uzavírce. Nad rámec subjektů zmíněných v § 24 odst. 2 tohoto zákona půjde např. o vlastníky či uživatele nemovitostí, jimž rozhodnutí o uzavírce značně zkomplikovalo přístup k jejich nemovitosti prostřednictvím jediné přístupové cesty, jíž se uzavírka dotkla, případně vyloučilo určitý druh přístupu k této nemovitosti (typicky automobilem). Půjde i o svolavatele oznámeného shromáždění, spadá-li ohlášené místo konání shromáždění do oblasti zasažené rozhodnutím o uzavírce (viz nálezy Pl. ÚS 21/16, bod 75.). Při taxativním vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky takové osoby nebudou účastníky řízení o povolení uzavírky, ačkoli mohou být rozhodnutím o uzavírce přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech (resp. právní sféře). Nejde o situaci bez dalšího protiústavní, neboť z ústavního pořádku právo na účastenství ve správním řízení nevyplývá.

51. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zmínil, že při taxativním vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky není zřejmé, proti jakému rozhodnutí se má bránit dotčená osoba, která nebyla účastníkem. Ústavní soud poukazuje na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 157/2013, bod 30., kde v obdobné situaci ve věci řízení o povolení zkušebního provozu dle § 124 stavebního řádu bylo konstatováno, že taková osoba se má žalobou bránit proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí.

52. Dále ve svém vyjádření Nejvyšší správní soud uvedl, že při taxativním vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky mohou vzniknout zásadní problémy se žalobní lhůtou pro dotčené osoby, které nebyly účastníky správního řízení. Ústavní soud připouští, že v praxi zřejmě nebude rozhodnutí o uzavírce doručováno osobám, které nebyly účastníky řízení. Počátek dvouměsíční lhůty k podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. se přitom odvíjí od oznámení rozhodnutí doručením žalobci. Nebylo-li rozhodnutí doručeno žalobci, který nebyl a neměl být účastníkem, byť šlo o dotčenou osobu, bude soud čelit nutnosti zjišťovat, kdy se takový žalobce s napadeným rozhodnutím v dostatečné míře seznámil. Jakkoli otázka žalobních lhůt může v obecné rovině vytvářet složité situace, Ústavní soud konstatuje, že v posuzované věci s žalobní lhůtou žádné potíže nevznikly. Rozhodnutí o uzavírce ze dne 21. 3. 2016 totiž žalobci napadli žalobou, kterou městskému soudu doručili dne 16. 5. 2016 a k níž napadené rozhodnutí přiložili. V době podání žaloby tak od vydání napadeného rozhodnutí neuplynuly 2 měsíce. Je tedy zřejmé, že žaloba nebyla opožděná a že posuzovaný případ neskýtá podklad pro revizi či doplnění závěrů v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16.

53. Nejvyšší správní soud má pravdu v tom, že při taxativním vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky může dojít k situacím, kdy souběžně bude prvostupňové správní rozhodnutí napadeno žalobou dotčených osob, které nebyly účastníky správního řízení, a odvoláním účastníků řízení. Ústavní soud konstatuje, že v souladu se zásadou subsidiarity soudní ochrany ve správním soudnictví lze danou situaci řešit přerušením soudního řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodnutí soudu, bude představováno rozhodnutím o odvolání.

54. Nežádoucí procesní moment představuje i skutečnost, že při taxativním vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky by se v případě zrušení rozhodnutí o uzavírce soudem a vrácení věci správnímu orgánu, dotčené osoby, které nebyly účastníky, nestaly účastníky správního řízení. Nedosahuje však ústavní úrovně z již opakovaně zmiňovaného důvodu, že z ústavního pořádku nevyplývá právo na účastenství ve správním řízení.

55. Ústavní soud může shrnout, že neshledal, že by v posuzované věci zmíněné nežádoucí procesní momenty, které se váží k soudní ochraně dotčených osob, které z důvodu taxativního vymezení účastníků nebyly účastníky správního řízení, znemožňovaly jejich soudní ochranu. V posuzované věci proto setrval na svém názoru vyjádřeném v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16, že taxativní vymezení účastníků řízení nemá ani skrze dopady na soudní ochranu neústavní důsledky.

56. Zároveň považuje za vhodné uvést, že třetímu senátu Nejvyššího správního soudu náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/16 nebrání v tom, aby se obrátil na rozšířený senát, setrvá-li na svém závěru o vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky, který je odlišný od závěru obsaženém v rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015. Otázku, zda je účastenství v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích vymezeno taxativně, či nikoli, totiž Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16 sám prvotně neposuzoval, ale vycházel z rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 (viz bod 69. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16). Podstatou posuzování Ústavního soudu bylo až to, zda taxativní vymezení účastníků nevyloučí možnost soudní ochrany. Jelikož výklad úpravy účastenství představuje výklad běžného zákona a jelikož i při případném závěru o možném užití § 27 odst. 2 správního řádu by možnost soudní ochrany dotčených osob byla zachována (srov. body 47. a 48.), nelze Nejvyššímu správnímu soudu upřít možnost předepsaným postupem změnit výklad institutu účastenství při zvážení toho, jaké dopady by to mělo pro postup správních orgánů. Ústavní pořádek ve vztahu k posuzované věci nevyžaduje přehodnocení výkladu taxativního vymezení účastenství v řízení o povolení uzavírky, na druhou stranu toto přehodnocení na úrovni výkladu podústavního práva ani nezapovídá.

57. Ústavní soud dodává, že stěžovatelé, kteří podali svou žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí o uzavírce, postupovali způsobem, který by jim z pohledu závěrů rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015 dovedených do důsledků, umožňoval podrobit rozhodnutí o uzavírce věcnému přezkumu z hlediska tvrzení o porušení jejich práva se pokojně shromažďovat. Svou žalobu podávali dne 16. 5. 2016, tj. po vydání rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015, který byl vyhlášen dne 30. 3. 2016. Objektivně nazíráno, z pohledu judikatury Nejvyššího správního soudu, která zde byla v době podání žaloby, se jako racionální postup stěžovatelů jevílo podat žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí o uzavírce, což také učinili. Jelikož se Ústavní soud zmínil o tom, že třetímu senátu Nejvyššího správního soudu nic nebrání předložit otázku účastenství v řízení o povolení uzavírky rozšířenému senátu, je nutno dodat, že ani případné překonání závěru o taxativním vymezení účastníků řízení o povolení uzavírky rozšířeným senátem, by v posuzované věci nemohlo vést k odmítnutí žaloby stěžovatelů pro nevyčerpání řádného opravného prostředku. Ústavní soud sice obecně akceptuje, že při změně judikatury nový výklad dopadá na souzený případ zpravidla bezprostředně s účinky *ex tunc* a (zpravidla) na všechny budoucí případy, jejichž skutkový základ spočívá rovněž v minulosti [viz náleze ze dne 12. 12. 2013 sp. zn. III. ÚS 3221/11 (N 216/71 SbNU 531), bod 26.]. Nejde však o bezvýjimečný princip, ale je třeba zvážit, zda nad jeho uplatněním nepřeváží jiný zájem, kterým je i zákaz odepření spravedlnosti.



Pokud by tedy nový výklad měl vést k odmítnutí žaloby, která byla podána před změnou judikatury a kterou by podle judikatury před její změnou bylo možno věcně projednat, nelze novou judikaturu na daný případ použít v rozsahu, v jakém by vedla k odmítnutí žaloby. Zákaz odepření spravedlnosti je natolik silný imperativ, že případná změna judikatury ohledně vymezení účastenství nemůže vést k odmítnutí žaloby stěžovatelů proti rozhodnutí o uzavírce ani za situace, kdy se stěžovatelé nejenže nedovolávali jim z hlediska přípustnosti jejich žaloby konvenující judikatury (zde rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015), ale dokonce se v žalobě označovali za opomenuté účastníky řízení o povolení uzavírky a tvrdili, že zde není účastenství vymezeno taxativně (strana 4 žaloby), tj. nevědomky argumentovali v neprospěch přípustnosti své žaloby. Postačilo, že objektivně nazíráno podali stěžovatelé svou žalobu tak, jak to tehdejší judikatura Nejvyššího správního soudu umožňovala. Pokud by tedy došlo k případné změně judikatury ohledně účastenství, stále by nebylo možno žalobu stěžovatelů odmítnout pro nevyčerpání řádného opravného prostředku, nebylo by však vyloučeno z nové judikatury v jiných oblastech případu (např. posouzení zákonnosti řízení, z něž vzešlo žalobou napadené rozhodnutí).

***V. B. Rozhodnutí správních soudů o žalobách,  
které směřovaly proti dvěma opatřením obecné povahy***

58. Městský soud žaloby, které směřovaly proti dvěma opatřením obecné povahy, věcně projednal jako zásahové žaloby a jako takové je zamítl. Nejvyšší správní soud však vyhodnotil, že zásahová žaloba má subsidiární povahu vůči návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Za prvotní předpoklad přípustnosti zásahové žaloby označil to, že směřuje proti něčemu, co představuje zásah podle § 82 s. ř. s. Zmínil, že je-li správní akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho napadnout zásahovou žalobou. Opatření obecné povahy mohli stěžovatelé napadnout návrhem na jejich zrušení, zásahovou žalobu proto odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil, že nebyl prostor pro odstraňování vad žaloby, neboť stěžovatelé podali žalobu formálně bezvadnou a výslovně v ní označili napadená opatření obecné povahy za zásah podle § 82 s. ř. s.

59. Stěžovatelé proti zmíněnému postupu Nejvyššího správního soudu uplatnili v ústavní stížnosti námitky ve třech směrech. Zaprvé tvrdili, že zásahovou žalobou se mohli domáhat určení nezákonnosti postupu správního orgánu spočívajícího ve vydání opatření obecné povahy. Zadruhé, za protiústavní považovali rozhodovací praxi správních soudů, dle níž není možné v průběhu řízení žalobu překvalifikovat. I přestože byl užít z pohledu soudu nevyhovující žalobní typ, měl by být dle stěžovatelů vytvořen prostor, aby se soud věcně zabýval tvrzením o porušení práv. Zatřetí, ve své replice k vyjádření Nejvyššího správního soudu stěžovatelé nově uvedli, že jejich návrh směřoval proti dvěma opatřením obecné povahy a byl věcně projednatelný dle § 101a a násl. s. ř. s., byť připustili, že svůj návrh doručený městskému soudu nevhodně označili.

60. O každém směru argumentace stěžovatelů Ústavní soud opět pojedná odděleně. Nejprve je vhodné vyhodnotit argumentaci stěžovatelů, zda v řízení před městským soudem brojili proti opatřením obecné povahy zásahovou žalobou, nebo návrhem na zrušení opatření obecné povahy (body 61. a 62.). Poté lze vypořádat druhý argumentační směr stěžovatelů (body 63. až 73.) a následně třetí (body 75. až 95.).

*V. B. 1 Hodnocení, zda stěžovatelé podali zásahové žaloby  
nebo návrhy na zrušení opatření obecné povahy*

61. Správní soud je v závislosti na typu podané žaloby (návrhu) oprávněn rozhodnout v souladu s uplatněným žalobním petitem (nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 19.). Za situace, kdy žalobce k dotazu soudu o charakteru podané žaloby (návrhu) výslovně uvede, že podal zásahovou žalobu, není správní soud sám o sobě oprávněn měnit žalobcovu výslovně určenou, které není v rozporu s obsahem žaloby a uplatněným petitem. K úpravám či změně žaloby je oprávněn jen žalobce, který ji podal, soudu pak přísluší hodnotit, zda procesní předpis případně úpravy či změny žaloby umožňuje. V případě, že by soud ve správním soudnictví sám o sobě, bez aktivního úkonu žalobce, upravoval žalobu, porušil by ústavní požadavek na nestrannost soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Ústavní soud zdůrazňuje, že na tomto místě nehodnotí, zda je správní soud oprávněn, či dokonce povinen žalobce upozornovat na nesprávnou volbu žalobního (návrhového) typu ve správním soudnictví a umožnit mu, aby svým úkonem žalobu upravoval či měnil. V návaznosti na argumentaci stěžovatelů Ústavní soud totiž nejprve hodnotí, jaký žalobní (návrhový) typ stěžovatelé v řízení před městským soudem vůbec uplatnili.

62. Při jednání před městským soudem konaném dne 6. 12. 2016 na dotaz předsedy senátu k vyjasnění charakteru podané žaloby zástupce stěžovatelů výslovně uvedl: „Ty opatření obecné povahy jsou také zásah.“ Srov. zvukový záznam na č. 1. 67 spisu městského soudu, čas záznamu 17:24 min. až 18:17 min. V samotné žalobě, kterou zpracoval advokát, stěžovatelé své žaloby proti dvěma opatřením obecné povahy výslovně označili jako zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. (strana 1 žaloby). Dále zde výslovně zmínili, že jejich žaloby směřují proti opatřením obecné povahy, která chápou jako zásah ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s. (strana 6 žaloby). V petitu se domáhali vyslovení, že opatření obecné povahy jsou nezákonná, k čemuž v žalobě poukazovali na možnost podání tzv. deklaratorní zásahové žaloby (strana 6 žaloby), již se žalobce může domáhat určení, že zásah byl nezákonný. Za popsanych okolností posuzované věci Ústavnímu soudu nevznikají žádné pochyby o tom, že stěžovatelé podali proti dvěma opatřením obecné povahy zásahové žaloby, jimiž se domáhali vyslovení nezákonnosti napadených opatření. Nejvyšší správní soud tedy neporušil žádná ústavně zaručená práva stěžovatelů, dospěl-li k závěru, že před městským soudem stěžovatelé proti dvěma opatřením obecné povahy brojili zásahovými žalobami.

*V. B. 2 Subsidiarita zásahové žaloby vůči návrhu na zrušení opatření obecné povahy*

63. Ústavní soud dále dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud neporušil žádné z ústavně zaručených práv stěžovatelů samotným hodnocením, že zásahovou žalobou se nelze bránit proti opatření obecné povahy.

64. Dle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Zákonodárce může a musí při vymezení „stanoveného postupu“ určit podmínky poskytování soudní ochrany (čl. 36 odst. 4 Listiny). Účelem právní úpravy týkající se soudního řízení je zajistit řádný chod spravedlnosti a zejména respektování právní jistoty, která je jedním ze základních prvků výsadního postavení práva. Uplatněná omezení a výklad však nesmějí omezit přístup jednotlivce k soudům takovým způsobem nebo v takové míře, že by uvedené právo bylo zasaženo v samé své podstatě [viz nálezn ze dne 25. 8. 2005 [sp. zn. IV. ÚS 281/04](#) (N 165/38 SbNU 319)].

65. Ústavně přijatelným je závěr Nejvyššího správního soudu, že zásahová žaloba je subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí či návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (v bodě 25) uvedl, že stěžovatelé byli oprávněni podat návrhy na zrušení obou opatření obecné povahy, o které ve věci šlo. Navrhovat je možno zrušení opatření obecné povahy dokonce zpětně, jelikož judikatura Nejvyššího správního soudu za určitých okolností připouští zrušit opatření obecné povahy i ke dni, který předchází právní moci rozsudku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017 č. j. 3 As 157/2016-63). Dle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Ústavní soud již v minulosti vyložil, že pojem „rozhodnutí“ užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny je autonomním pojmem ústavního práva a toto ustanovení je použitelné i na opatření obecné povahy [viz již zmíněný nálezn sp. zn. IV. ÚS 2239/07, body 19. a 20.]. V čl. 36 odst. 2 Listiny je zakotven požadavek na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy, není jím však předurčeno, v jakém soudním řízení, či dokonce v jaké „větvi“ soudnictví se tak má dít (viz nálezn ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 740/15, bod 17.). Nejvyšší správní soud objasnil, že soudní přezkum opatření obecné povahy se děje v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a nelze jej činit v řízení o zásahové žalobě. Z hlediska ústavních požadavků je zcela dostatečné, je-li soudní přezkum opatření obecné povahy proveditelný toliko v jednom z vícera typů soudního řízení. V takovém řízení je pak třeba dodržet veškeré ústavní požadavky, které se k soudní ochraně váží, a to včetně požadavků vyplývajících z čl. 36 odst. 2 Listiny.

66. Rozmanitost úkolů, které veřejná správa plní, vedla zákonodárce k úpravě celé řady způsobů, jakými orgány veřejné správy působí na jednotlivce a které se liší po obsahové či formální stránce. Na naznačenou rozmanitost reaguje soudní řád správní tím, že rozeznává několik žalobních (návrhových) typů, které jsou přizpůsobeny nejčastějším formám působení, jimiž veřejná správa může zasáhnout právní sféru jednotlivců. Jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.), zásahovou žalobu (§ 82 a násl. s. ř. s.), návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.), návrhy ve volebním soudnictví a ve věcech místního či krajského referenda (§ 88 a násl. s. ř. s.), kompetenční žalobu (§ 97 a násl. s. ř. s.) a návrh na zrušení služebního předpisu (§ 101e a násl. s. ř. s.). Správní soud, který je jako jakýkoli jiný státní orgán vázán zásadou, podle níž může činit jen to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), je v závislosti na typu podané žaloby oprávněn rozhodnout jen způsobem, který zákon umožňuje (srov. již zmíněný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 19.).

67. Ústavní soud konstatuje, že závěr Nejvyššího správního soudu o subsidiaritě zásahové žaloby vůči návrhu na zrušení opatření obecné povahy a žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založen na běžně užívaných výkladových přístupech. Má oporu v textu zákona, který obsahuje relativně ucelenou úpravu návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Odpovídá důvodové zprávě k soudnímu řádu správnímu, v níž se k zásahové žalobě uvádí, že pro obavy z nezbadatelného počtu možných zásahových žalob je u těchto žalob pravomoc soudu formulována jen jako subsidiární a nastupuje tedy jen tam, kde jiná právní možnost ochrany chybí (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního, tisk 1080, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období 1998–2002, k § 81 až 86, str. 66 až 67, digitální repozitář, www.psp.cz). Výklad o subsidiaritě zásahové žaloby

vnáší do soudního řádu správního logické systematické uspořádání jednotlivých žalobních (návrhových) typů.

68. Stěžovatelé argumentovali tím, že nezákonný zásah je v § 82 s. ř. s. vymezen jako zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím a který byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Kladli důraz na tu část § 82 s. ř. s., dle níž zásah není rozhodnutím, k čemuž uvedli, že opatření obecné povahy není správním rozhodnutím, proto se dle jejich názoru mohli zásahovou žalobou úspěšně bránit i proti opatření obecné povahy. Ústavní soud konstatuje, že městský soud (v bodě 31 svého rozsudku) přesvědčivě poukázal na to, že důvody, proč není v § 82 s. ř. s. výslovně zmíněno, že zásahem není ani opatření obecné povahy, spočívají v historickém vývoji novelizací soudního řádu správního, nikoli přímém úmyslu zákonodárce. Ústavní soud konstatuje, že výše zmíněné zákonné vymezení nezákonného zásahu (jako zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo), je v § 82 s. ř. s. v nezměněné podobě od počátku účinnosti soudního řádu správního, tj. od 1. 1. 2003. V této době však v soudním řádu správním ještě nebyla obsažena úprava návrhu na zrušení opatření obecné povahy, proto v § 82 s. ř. s. nebylo třeba výslovného negativního vymezení zásahu vůči opatření obecné povahy, obdobně jako je tomu u rozhodnutí správního orgánu. Od 1. 5. 2005 byla do soudního řádu správního vložena úprava návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a to zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Jelikož je zásahová žaloba od počátku koncipována jako subsidiární a nacházející své místo tam, kde jiná právní možnost ochrany chybí (viz důvodová zpráva rekapitulovaná v bodě 67.), nespátňuje Ústavní soud nic neústavního ve výkladu, že po zavedení návrhu na zrušení opatření obecné povahy se stala zásahová žaloba (i bez legislativních úprav v textu § 82 s. ř. s.) subsidiární i ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, což se projevuje v tom, že zásahem dle § 82 s. ř. s. není ani opatření obecné povahy a právní následky z něj přímo plynoucí.

69. Z ústavního pořádku nevyplývá žádný požadavek na to, aby se proti opatření obecné povahy mohly dotčené osoby bránit alternativně dvěma či více zcela odlišnými žalobními (návrhovými) typy ve správním soudnictví. Požadavek vyplývající z čl. 36 odst. 2 Listiny je splněn již tím, že proti těm opatřením obecné povahy, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny, bude stanoveným postupem umožněna obrana prostřednictvím toliko jediného návrhového typu ve správním soudnictví, kterým je v současné době návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.).

70. Stěžovatelé v dané souvislosti poukázali na to, že dle § 101a odst. 1 věty poslední s. ř. s. platí, že je-li žalobce podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Stěžovatelé na základě tohoto ustanovení tvrdí, že navrhovatel, který podává návrh na zrušení opatření obecné povahy, je povinen jej kombinovat s jinou žalobou (návrhem), může-li ji podat. Ústavní soud konstatuje, že z § 101a odst. 1 věty poslední s. ř. s. nijak nevyplývá, že by se proti samotnému opatření obecné povahy mohly dotčené osoby s úspěchem bránit alternativně více žalobními (návrhovými) typy ve správním soudnictví. Dané ustanovení míří na situace, kdy z opatření obecné povahy vycházel další akt či postup správního orgánu namířený proti dotčené osobě. V takovém případě se má dotčená osoba dle zákonného požadavku vedle podání návrhu na zrušení

opatření obecné povahy bránit další žalobou (návrhem) proti jinému aktu či postupu správního orgánu, při němž bylo opatření obecné povahy užito. Jako příklad lze uvést rozhodnutí o umístění stavby, při jehož vydávání stavební úřad zkoumá soulad s územním plánem, který je opatřením obecné povahy. Má-li dotčená osoba za nezákonnou část územního plánu, pro jehož nedodržení byla zamítnuta její žádost o vydání územního rozhodnutí a ani s odvoláním proti územnímu rozhodnutí nebyla úspěšná, vyžaduje § 101a odst. 1 věta poslední s. ř. s., aby dotčená osoba podala návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) společně s žalobou proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí. Z § 101a odst. 1 věty poslední s. ř. s. však nelze dovodit, že by se proti opatření obecné povahy bylo možno úspěšně bránit před správním soudem jinak než návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

71. Stěžovatelé se v petitu své žaloby domáhali toho, aby soud určil, že dvě opatření obecné povahy byla nezákonná. Správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost jen u zásahu (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), případně zakázat správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázat obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Nezákonnost nemůže výrokem rozsudku určit u rozhodnutí správního orgánu, jelikož rozhodnutí v případě důvodnosti žaloby ruší (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), vyslovuje jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), případně moderuje trest za správní delikt (přestupek). Ani u opatření obecné povahy nemůže soud ve výroku rozhodnutí určit jeho nezákonnost, ale v případě důvodnosti návrhu opatření obecné povahy nebo jeho část ruší dnem, který v rozsudku určí (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

72. V rozporu s ústavními předpisy tak není postup správního soudu, který odmítne zásahovou žalobu, již se žalobce domáhal, aby soud ve výroku svého rozhodnutí určil nezákonnost něčeho, co dle své povahy dle soudního řádu správního není zásahem, ale je opatřením obecné povahy. Takové zásahové žalobě nemůže správní soud nikdy vyhovět již z toho důvodu, že se žalobce domáhal něčeho, k čemu nemá soud oprávnění.

73. Ze všech výše uvedených důvodů z ústavního hlediska Ústavní soud akceptuje závěr Nejvyššího správního soudu, že pod pojem „zásah“ podle § 82 s. ř. s. nespadá ani rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a právní následky z něj přímo plynoucí ani opatření obecné povahy a právní následky z něj přímo plynoucí.

74. Uvedené hodnocení o odmítnutí zásahové žaloby, již se žalobce domáhal určení nezákonnosti něčeho, co není zásahem, však ještě nedává odpověď na otázku, zda takovou zásahovou žalobu může soud odmítnout, aniž by nejprve musel dát žalobci možnost svou žalobu z hlediska žalobního typu změnit, nebo zda tak může učinit až tehdy, když žalobce přes upozornění soudem žalobu nezměnil. Této otázky se dotýká následující část nálezu.

## V. B. 3 Ke změně žalobního typu v průběhu řízení před správním soudem

## V. B. 3. 1 Vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu

75. Stěžovatelé v ústavní stížnosti tvrdí, že judikatura Nejvyššího správního soudu vede k výsledku, který označují jako „doktrínu neprostupnosti žalobních typů“, k čemuž odkázali na bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018 č. j. 2 As 116/2017-25. Vzhledem k tomu, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu došlo k určitému posunu, považuje za vhodné Ústavní soud postihnout nejprve podstatu a okolnosti tohoto judikaturního vývoje.

76. Původní náhled na změnu žalobního typu v průběhu řízení přehledně vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v bodech 48 až 50 rozsudku ze dne 4. 5. 2017 č. j. 9 As 329/2016-42, kde svou judikaturu shrnuje takto:

- V případě nejednoznačné žaloby má soud vyzvat žalobce k upřesnění petitu. Nejednoznačnost však nezpůsobuje zcela jasně zvolený žalobní typ, který je ale nevhodně zvolen (neodpovídající povaze napadeného aktu či postupu).
- Správní soud nemá povinnost žalobce poučovat o tom, jaký žalobní typ na věc dopadá.
- Žalobce je povinen zvolit vždy jen jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže je v žalobě navzájem směšovat či zaměňovat. To je dle Nejvyššího správního soudu odůvodněno tím, že „jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejich náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu.“
- Vlastní judikaturu Nejvyšší správní soud charakterizoval tak, že existuje „mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním zed, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné, se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu.“
- Změna žalobního typu je výjimečně možná v reakci na judikaturní obrat či předchozí roztržštěnou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

77. K nevhodné volbě žalobního typu se posléze vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 62 rozsudku ze dne 21. 11. 2017 č. j. 7 As 155/2015-160 takto: „Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. [...] Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že ‚příliš často prší‘. Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).“

78. Zmíněný rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015 byl zrušen nálezením Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 635/18. Důvody pro jeho zrušení se však žádným způsobem nevztahují k výše citovanému bodu 62 rozsudku. V době vydání napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu byl rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015 již zrušen. Nicméně ještě před vyhlášením nálezu

sp. zn. II. ÚS 635/18 závěry rozšířeného senátu citované v bodě 77. shora (tj. bod 62 rozsudku rozšířeného senátu) do svých rozhodnutí převzaly tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudcích ze dne 28. 2. 2018 č. j. 6 As 357/2017-26, bod 16; ze dne 6. 4. 2018 č. j. 4 As 57/2018-78, bod 9, a ze dne 16. 5. 2018 č. j. 5 As 48/2018-25, body 13 a 14. Ústavní soud tak konstatuje, že v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015 došlo k jistému judikaturnímu vývoji spočívajícímu v tom, že za určitých okolností Nejvyšší správní soud nově vyžaduje, aby i u jednoznačné žaloby (návrhu), u níž byl nevhodně zvolen žalobní (návrhový) typ, správní soud upozornil žalobce (navrhovatele) na nutnost úpravy žaloby (návrhu) a umožnil mu žalobu (návrh) upravit. Výše zmíněná rozhodnutí tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu možnost úpravy neomezovala jen na výjimečné případy nastalé v reakci na právě proběhlý judikaturní obrat či předchozí roztržštěnou judikaturu. Jde tedy o posun od judikaturních závěrů rekapitulovaných v bodě 76.

79. V posuzované věci Nejvyšší správní soud postupem dle § 110 odst. 1 části věty za středníkem s. ř. s. odmítl zásahové žaloby směřující proti opatřením obecné povahy, aniž by stěžovatelé byli upozorněni na to, že zvolili nevhodný žalobní typ a aniž by dostali možnost úpravy žaloby. Za takové situace Ústavní soud nejprve posuzoval, zda napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu není v rozporu s názorem vyjádřeným v jeho rozsudcích ze dne 28. 2. 2018 č. j. 6 As 357/2017-26, bodu 16; ze dne 6. 4. 2018 č. j. 4 As 57/2018-78, bodu 9, a ze dne 16. 5. 2018 č. j. 5 As 48/2018-25, bodech 13 a 14. Jde o rozsudky, které vycházejí z bodu 62 rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015, který byl v době vydání napadeného rozsudku již zrušen nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18.

80. V případech, na které dopadá § 17 odst. 1 s. ř. s., je porušením práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny), vysloví-li jeden senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, aniž by věc předložil rozšířenému senátu [viz nález ze dne 18. 4. 2007 sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107), bod 28.]. Povinnost aktivovat rozšířený senát není dána mj. tehdy, jde-li o věci skutkově odlišné a tato odlišnost odůvodňuje jiné právní posouzení (tzv. skutková distinkce). Tvrdí-li účastník řízení, jehož návrhem bylo zahájeno řízení, s dostatečnou mírou přesvědčivosti, že jeho věc je skutkově obdobná věci, v níž bylo dříve vydáno rozhodnutí soudu, jehož úkolem je sjednocovat judikaturu a jehož konkrétně určeného rozhodnutí se účastník dovolává, je nutné z hlediska požadavků spravedlivého procesu, aby takový soud dostatečně odůvodnil skutkovou odlišnost, založí-li na ni své odlišné posouzení (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17, bod 34.). Jelikož stěžovatelé v řízení před správními soudy nepoukazovali na bod 62 rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 155/2015 ani na žádné z rozhodnutí tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu, které na něj navazovalo, nebylo z hlediska požadavků na odůvodnění napadeného rozsudku třeba, aby Nejvyšší správní soud jakkoli objasňoval, v čem spatřuje odlišnost od daných rozhodnutí. K dané otázce se Nejvyšší správní soud v průběhu řízení o ústavní stížnosti vyjadřoval k výslovné žádosti Ústavního soudu, na což následně ve své replice reagovali stěžovatelé.

81. Ústavní soud dospěl k závěru, že je dána rozdílnost mezi posuzovanou věcí a rozsudky tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu zmíněnými v bodě 79., která představuje dostatečnou skutkovou odlišnost. Jednotčím prvkem rozsudků tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu zmíněných v bodě 79. bylo, že žalobce nesprávně kvalifikoval určitý výsledek působení veřejné správy proti němu a tato nesprávná

kvalifikace předurčila volbu nevhodného žalobního typu ve správním soudnictví. Nesprávná kvalifikace se projevila v tom, že jako nezákonný zásah žalobci považovali výsledek působení veřejné správy v podobě kolaudačního souhlasu (rozsudek sp. zn. 5 As 48/2018) či kontrolního zjištění v protokole o kontrole a dalších navazujících skutečnostech (rozsudek sp. zn. 4 As 57/2018), ačkoli dle správních soudů šlo jak v případě kolaudačního souhlasu, tak protokolu o kontrole, který ukládal nápravná opatření, o rozhodnutí správního orgánu. Ve třetím porovnávaném případě žalobce hleděl na doložku právní moci jako na nezákonný zásah, jelikož ji považoval za úkon, kterým se mu zakládají, mění či ruší práva či povinnosti (rozsudek sp. zn. 6 As 357/2017), ačkoli dle správních soudů doložka právní moci takový účinek na práva a povinnosti nemá a je jen osvědčovacím úkonem bez normativní povahy. Omyl v kvalifikaci výsledku působení veřejné správy pak vedl žalobce ve věcech, jichž se týkaly zmíněné rozsudky, k volbě nevhodného žalobního typu ve správním soudnictví. Negativním procesním důsledkům volby nevhodného žalobního typu, která vycházela z nesprávné kvalifikace výsledku působení veřejné správy, proti němuž se žalobci hodlali bránit, pak Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích čelil požadavkem na upozornění žalobce na nutnost úpravy žaloby.

82. Ve věci, v níž byly vydány ústavní stížností napadené rozsudky, si však stěžovatelé byli vědomi toho, že dvě opatření obecné povahy, proti nimž v žalobě brojili, jsou opatřeními obecné povahy. V daném ohledu tedy nelze hovořit o tom, že by stěžovatelé nesprávně kvalifikovali výsledek působení veřejné správy, proti němuž se hodlali žalobou bránit. Ve své žalobě zmiňovali, že jde o opatření obecné povahy. Jak vyplývá ze stran 7 a 16 žaloby, stěžovatelé si byli dobře vědomi toho, že opatření obecné povahy byla vydána dle § 19a zákona o pozemních komunikacích a § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, které předepisují formu opatření obecné povahy. Jako opatření obecné povahy byly napadené akty i označeny, což museli stěžovatelé vědět, jelikož je přiložili k žalobě. Šlo o opatření obecné povahy, na jejichž základě byla stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravních značek. V judikatuře Nejvyššího správního soudu bylo přitom již dlouhou dobu objasněno, že opatřením obecné povahy je i stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích prostřednictvím dopravní značky, z níž plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti oproti obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008-100 (č. 1794/2009 Sb. NSS)].

83. Zatímco ve věcech, které Nejvyšší správní soud řešil ve zmíněných rozsudcích sp. zn. 6 As 357/2017, sp. zn. 4 As 57/2018 a sp. zn. 5 As 48/2018, se žalobci mýlili v kvalifikaci výsledku činnosti veřejné správy, jemuž se hodlali bránit žalobou, v nyní posuzované věci měli stěžovatelé jasno v tom, že výsledkem této činnosti je opatření obecné povahy, v čemž se nemýlili. Uvedená skutečnost přitom představuje podstatný rozdíl, který souvisí s tím, že ne vždy je snadná a jednoznačná kvalifikace konkrétního výsledku působení veřejné správy z pohledu, zda jde např. o rozhodnutí správního orgánu, nezákonný zásah, nečinnost či opatření obecné povahy. Tato kvalifikace je přitom určující při volbě správního žalobního (návrhového) typu ve správním soudnictví.

84. V obecné rovině se Nejvyšší správní soud a stěžovatelé shodují v tom, že v některých případech může být značně obtížným hodnocení, zda určitý výsledek působení veřejné správy svým charakterem odpovídá rozhodnutí správního orgánu či



zásahu. K ilustraci složitosti takového posuzování ve sporných případech lze poukázat na řadu rozhodnutí rozšířeného senátu, který opakovaně v rozličných věcech odpovídal na otázku, zda jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. či o zásah [a to ve vztahu k neprovedení záznamu do katastru nemovitostí – usnesení ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98 (č. 2206/2011 Sb. NSS); ve vztahu k souhlasům dle stavebního zákona – usnesení ze dne 18. 9. 2012 č. j. 2 As 86/2010-76 (č. 2725/2013 Sb. NSS; tato otázka je v současné době znovu předložena rozšířenému senátu, viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018 č. j. 1 As 436/2017-35); vůči vyrozumění ve věci žádosti přezkoumání výsledku maturitní zkoušky – usnesení ze dne 19. 8. 2014 č. j. 6 As 68/2012-47 (č. 3104/2014 Sb. NSS); ve vztahu k opatření o nevyplacení dotace – usnesení ze dne 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48 (č. 3579/2017 Sb. NSS); ve vztahu k výtce udělené státnímu zástupci – usnesení ze dne 10. 7. 2018 č. j. 9 As 79/2016-41 (č. 3779/2018 Sb. NSS)]. Problémy přitom nemusí činit jen rozlišení mezi zásahem a rozhodnutím správního orgánu, ale též např. mezi rozhodnutím správního orgánu a opatřením obecné povahy [srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016 č. j. 5 As 85/2015-36 (č. 3460/2016 Sb. NSS) k povaze správního aktu, jímž se v přezkumném řízení ruší územní plán obce]. Obecně nelze vyloučit, že se vyskytnou i další hraniční a sporné případy, kdy nebude zcela snadné určit, zda konkrétní výsledek působení veřejné správy bude svým právním charakterem představovat rozhodnutí správního orgánu, zásah, nečinnost či opatření obecné povahy. S ohledem na možnou komplikovanost takového určení v hraničních případech čelily rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 357/2017, sp. zn. 4 As 57/2018 a sp. zn. 5 As 48/2018 negativním procesím důsledkům (odmítnutí žaloby pro nevhodně zvolený žalobní typ) vycházejícím z nesprávné kvalifikace určitého výsledku působení veřejné správy požadavkem na upozornění žalobce na nutnost úpravy žaloby. Lze tedy soudit, že toto upozornění (či poučení) bylo poskytováno s ohledem na potenciálně právně složitá a nejednoznačná hodnocení, jakou povahu má výsledek působení veřejné správy, které musí žalobce provést k volbě žalobního (návrhového) typu. V daných věcech nešlo o případy, kdy by si žalobci byli vědomi, že jde např. o nezákonný zásah, a přesto by proti němu podávali žalobu proti rozhodnutí.

85. V posuzované věci bylo ze žaloby patrné, že stěžovatelé si byli dobře vědomi, že výsledek působení veřejné správy, proti němuž se chtěli žalobou bránit, je opatření obecné povahy. S kvalifikací výsledku činnosti veřejné správy jako opatření obecné povahy proto neměli problém, což je rozdíl od věcí, jichž se týkaly rozsudky sp. zn. 6 As 357/2017, sp. zn. 4 As 57/2018 a sp. zn. 5 As 48/2018. Z tohoto důvodu nelze v napadeném rozsudku spatřovat porušení a čl. 38 odst. 1 Listiny a § 17 odst. 1 s. ř. s.

#### V. B. 3. 2 Ústavní aspekty poučení o tom, že zásahovou žalobou se nelze úspěšně bránit proti opatření obecné povahy

86. Stěžovatelé si byli vědomi toho, že správní orgán vydal opatření obecné povahy, přesto podali proti dvěma opatřeními obecné povahy zásahovou žalobu. Svůj postup v ústavní stížnosti odůvodnili tvrzením, že nezákonný zásah není dle vymezení v § 82 s. ř. s. rozhodnutím, přičemž ani opatření obecné povahy není rozhodnutím, tudíž vycházeli z toho, že zásahovou žalobou se mohou bránit proti důsledkům opatření obecné povahy (k tomu viz bod 68.). Ústavní soud za takové situace posoudí, zda Nejvyšší správní soud neporušil právo stěžovatelů na soudní ochranu, když zásahovou žalobu směřující proti opatřením obecné povahy odmítl, aniž se před tím dostalo od soudu stěžovatelům poučení, že proti opatření obecné povahy se nelze zásahovou

žalobou úspěšně bránit, a možnosti úpravy žaloby. Zdůrazňuje, že věc posuzuje za situace, kdy si byli stěžovatelé při formulaci žaloby dobře vědomi, že jde o opatření obecné povahy (viz bod 82.), o které skutečně šlo.

87. Dle § 36 odst. 1 s. ř. s. je správní soud povinen poskytnout účastníkům řízení poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

88. Smyslem poučovací povinnosti soudu je informovat účastníka o tom, jaká má v řízení práva a povinnosti, aby jím provedené procesní úkony mohly vyvolávat zamýšlené účinky a aby mohl splnit své procesní povinnosti [viz nález ze dne 25. 6. 1997 sp. zn. I. ÚS 63/96 (N 82/8 SbNU 267) či nález ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3849/11 (N 151/74 SbNU 289), bod 17.]. Poučovací povinnost se uskutečňuje v zájmu dosažení materiální spravedlnosti a rovnosti účastníků řízení [čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny; nález ze dne 22. 9. 2015 sp. zn. I. ÚS 4004/14 (N 174/78 SbNU 593), bod 31.].

89. Ústavní soud v minulosti v nálezu ze dne 19. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 104/96 (N 84/6 SbNU 105) vyložil, že podmínky a hranice poučovací povinnosti obecných soudů jsou ústavně vymezeny především příkázanou nestranností obecných soudů (čl. 36 odst. 1 Listiny) a dále zásadou rovnosti účastníků v řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny), a to bez ohledu na to, o jaké řízení jde, či jaká věc má být projednána. Z hlediska ústavních požadavků je v rámci poučovací povinnosti soudu přípustné jen takové poučení, které se nikterak nedotýká vzájemného procesního postavení účastníků (zvýhodnění jednoho vůči druhému), a tudíž ani ústavního požadavku na nestrannost soudu. Obecným soudem poskytnuté poučení nikterak nesmí zmenšit vlastní odpovědnost účastníka řízení za jeho procesní postup v řízení, včetně odpovědnosti za to, zda v řízení před obecným soudem vystupuje sám nebo za pomoci zástupce, včetně vlastní odpovědnosti za jeho volbu.

90. Při určování rozsahu poučovací povinnosti je třeba vzít v úvahu všechny okolnosti případu [srov. nález ze dne 27. 10. 1995 sp. zn. IV. ÚS 41/95 (N 70/4 SbNU 179) či nález ze dne 30. 5. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2163/11 (N 97/69 SbNU 641), bod 16.]. Nejde-li o případ, kdy zákon ukládá soudu poskytnout poučení určitého obsahu i účastníkovi zastoupenému advokátem či jiným profesionálem, lze při určování rozsahu obecné poučovací povinnosti soudu zohlednit skutečnost, že účastník je zastoupen advokátem či jiným profesionálem, jehož úkolem je kvalifikovaně zajistit účastníku všechny potřebné informace vztahující se k právní úpravě, a to jak procesní, tak hmotněprávní.

91. K § 5 o. s. ř., který obsahuje obdobně formulovanou poučovací povinnosti soudu jako je tomu v § 36 odst. 1 s. ř. s., Ústavní soud uvedl, že soud je povinen účastníky poučit, jaká práva jim přiznávají a jaké povinnosti jim ukládají procesněprávní předpisy, jak je nutno procesní úkony provést, popřípadě jak je třeba odstranit vady procesních úkonů již učiněných, aby vyvolaly zamýšlené procesní účinky. Do poučovací povinnosti nepatří návod, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku. Takto chápanou poučovací povinností by soud mohl výrazně porušit zásadu rovnosti účastníků soudního řízení [viz nález ze dne 13. 6. 2006 sp. zn. I. ÚS 287/05 (N 121/41 SbNU 515)]. Ústavní soud proto v minulosti např. aproboval, že soud nemá účastníky poučovat o tom, že určovací žaloba (§ 80 o. s. ř.), jíž žalobce požadoval určení, že smlouva je neplatná, nemůže být nikdy úspěšná pro nenaplnění naléhavého právního zájmu, jde-li přímo žalovat na určení samotného práva (viz

zmíněný nálezn sp. zn. I. ÚS 63/96). Nerovnost mezi účastníky by také narušilo např. poučení o tom, zda v občanském soudním řízení má či může být žalován ještě další odpůrce, byl-li žalobce již poučen o tom, že může přizpůsobit žalobní petit zákonu č. 229/1991 Sb., o který ve věci šlo [nález ze dne 3. 1. 1996 sp. zn. I. ÚS 56/95 (N 2/5 SbNU 11)].

92. Ústavní soud zdůrazňuje, že nestrannost soudu je ústavně vyžadovaná součástí výkonu soudnictví a uplatní se plně i na správní soudnictví, a to i v těch případech, kdy se projednává spor o zákonnost výkonu veřejné moci, jehož stranami na jedné straně jsou jednotlivci nadaní základními právy a svobodami a na druhé straně orgán veřejné moci, aniž by se předmět sporu přímo dotýkal kohokoli dalšího. I v těchto případech je nezbytné dodržet požadavek na nestrannost soudu, která by byla porušena zvýhodňováním jakékoli strany sporu před stranou druhou.

93. Jako nepřipustný návod, co by měl účastník dělat, aby dosáhl žádaného účinku, Ústavní soud vnímá i sdělení žalobci, navíc zastoupenému advokátem, který si je vědom, že správní orgán vydal opatření obecné povahy, o tom, že proti opatření obecné povahy se před správním soudem lze bránit návrhem na jeho zrušení, nikoli zásahovou žalobou. Ústavní soud vychází z toho, že ze soudního řádu správního jednoznačně vyplývá, že návrhovým typem určeným k obraně proti opatření obecné povahy je návrh na jeho zrušení, o čemž ostatně vypovídá již označení tohoto návrhu společně s jeho právní úpravou. Jde tedy o skutečnost, o které soud stěžovatele, kteří navíc byli zastoupeni advokátem od samotného počátku řízení před správními soudy, poučovat nemusel, jelikož tuto znalost procesního předpisu lze u advokáta bez dalšího předpokládat. Obzvláště za situace, kdy si stěžovatelé byli vědomi, že jde o opatření obecné povahy, lze klást velký důraz na to, že je věcí žalobce (navrhovatele), aby pečlivě zvážil, který žalobní (návrhový) typ odpovídá jeho procesní situaci, jelikož soudní řád správní od sebe odlišuje jednotlivé žalobní (návrhové) typy, které mezi sebou nelze zaměňovat (srov. již zmíněný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 19.). Úkolem soudu ve správním soudnictví není spolupodílet se na formulaci návrhu (žaloby), nahrazoval by tím činnost navrhovatele (žalobce) a přestal vystupovat jako nestranný rozhodce sporu. Žaloby stěžovatelů, které směřovaly proti opatřením obecné povahy, netrpěly nesrozumitelností, neurčitostí či vnitřní rozporností. Kdyby správní soud za této situace prostřednictvím poučení vedl stěžovatele k tomu, jakým způsobem mají své žaloby přeformulovat, aby dosáhli žádaného účinku, nešlo by již o nestranný postup.

94. Jak již bylo výše zmíněno, při určování rozsahu poučovací povinnosti je třeba vzít v úvahu všechny okolnosti případu. Ústavní soud proto zmiňuje, že Nejvyšší správní soud setrvalé judikuje, že určujícím kritériem pro volbu mezi žalobními (návrhovými typy) ve správním soudnictví je povaha napadeného úkonu, nikoli procesní taktika žalobce [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005 č. j. 2 Aps 3/2004-42 (č. 720/2005 Sb. NSS) a celá řada na něj navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu]. Před tím, než stěžovatelé podali svou žalobu, Nejvyšší správní soud v duchu své setrvalé rozhodovací praxe přímo vůči zásahové žalobě a návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedl, že zásahové žaloby „představují pomyslnou souhrnnou či ‚zbytkovou‘ kategorii, v jejímž rámci lze zvažovat poskytnutí soudní ochrany, jestliže není možné využít jiných žalobních typů podle § 65 a násl. s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), § 79 a násl. s. ř. s. (žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), ale i § 101a a násl. s. ř. s. (návrh na zrušení opatření obecné povahy). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy konstruována jako subsidiární

prostředek ochrany.“ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016 č. j. 2 Ads 70/2016-23, bod 15. Ústavní soud tak konstatuje, že s ohledem na zřetelnou právní úpravu návrhu na zrušení opatření povahy v soudním řádu správním, setrvalou judikaturu o subsidiaritě zásahové žaloby a s ohledem na to, že v posuzované věci bylo zřejmé, že jde o opatření obecné povahy, nečelili stěžovatelé takovým procesním překážkám, které by v zájmu překlenutí (vyrovnání) obtížného postavení žalobce dovolovaly či vyžadovaly široké pojetí poučovací povinnosti.

95. Pouze ve zcela výjimečných případech Ústavní soud připustil rozšířené pojetí poučovací povinnosti soudu, např. v restitučních věcech, ale i jiných věcech, kde to vyžaduje závažnými důvody odůvodněný zájem spravedlnosti [viz náleze ze dne 22. 9. 2015 sp. zn. I. ÚS 4004/14, body 31. a 32.]. Posuzovaný případ však není tím výjimečným případem, jehož aspekty by odůvodňovaly rozšířené pojetí poučovací povinnosti. Dle hodnocení Ústavního soudu stěžovatelé, kteří si byli vědomi, že se potýkají s opatřením obecné povahy, nečelili v řízení před soudem takovým obtížím, že by byly dány závažné důvody podkládající rozšířené pojetí poučovací povinnosti.

96. Za vhodné dále Ústavní soud považuje zdůraznit, že jeho výklad o poučovací povinnosti soudu v bodech 88. až 95. byl vysloven k situaci, kdy si účastníci byli správně vědomi toho, jakou právní povahu z pohledu soudního řádu správního (tj. z pohledu zda jde o rozhodnutí, nečinnost, zásah, opatření obecné povahy, což nemusí být vždy právně jednoduchá a jednoznačná záležitost, byť má značný procesní význam) má výsledek působení veřejné správy, proti němuž se hodlali bránit. Nevztahuje se k jiné situaci, kdy výsledek působení veřejné správy účastník mylně kvalifikuje a podle této mylné kvalifikace zvolí žalobní typ. K poučovací povinnosti soudu ve druhém zmíněném případě se tento náleze nevyslovuje (nešlo o případ, který by nastal v posuzované věci) a ani nehodlá předurčovat její řešení.

*V. B. 4 Shrnutí hodnocení Ústavního soudu k žalobám,  
které směřovaly proti opatřením obecné povahy*

97. Ústavní soud neshledal, že by došlo k porušení ústavně zaručených práv či svobod stěžovatelů způsobem, jakým o jejich dvou zásahových žalobách, které směřovaly proti opatřením obecné povahy, rozhodl Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku, tj. tím, že byly tyto žaloby odmítnuty. Ani ve věcných důvodech, které k odmítnutí vedly, ani v soudním řízení před Nejvyšším správním soudem, které tomu předcházelo, Ústavní soud porušení ústavního pořádku neshledal.

***V. C Rozhodnutí o zásahové žalobě směřující proti faktickému postupu policie***

98. Městský soud výrokem IV. svého rozsudku zamítl zásahovou žalobu, jíž se stěžovatelé domáhali určení, že nezákonné bylo donucení a soubor faktických opatření policie, jimiž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29. 3. 2016 na Hradčanském náměstí v Praze. Nejvyšší správní soud výrokem IV. svého rozsudku kasační stížnost zamítl v části, v níž směřovala proti uvedenému výroku IV. rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že s ohledem na presumpci správnosti rozhodnutí o uzavírce a dvou opatření obecné povahy nebyl vytvořen prostor pro to, aby městský soud prováděl test proporcionality ve vztahu k uzavření Hradčanského náměstí. Zmínil, že policie byla rozhodnutím o uzavírce a opatřeními obecné povahy vázána a tyto správní akty zůstaly nedotčeny. Dle Nejvyššího správního

soudu by uplatnění testu proporcionality bylo namíště pouze tehdy, kdyby správní soudy posuzovaly zákonnost daných správních aktů.

99. Ústavní soud konstatuje, že své hodnocení o zásahové žalobě proti faktickému postupu policie Nejvyšší správní soud v určitém rozsahu založil též na tom, že správní akty (rozhodnutí o uzavírce a dvě opatření obecné povahy) zůstaly nedotčeny. O kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí městského soudu o žalobě brojící proti rozhodnutí o uzavírce bude Nejvyšší správní soud rozhodovat znovu. Zatím nelze s jistotou hovořit o tom, že rozhodnutí o uzavírce zůstane nedotčeno. Jelikož odpadl jeden z úvahových podkladů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajícího se zásahové žaloby proti faktickému postupu policie, Ústavní soud zrušil výrok IV. rozsudku Nejvyššího správního soudu, aby mu vytvořil prostor pro posouzení toho, jaký vliv bude mít rozhodnutí o kasační stížnosti proti výroku rozsudku městského soudu, který se vztahoval k rozhodnutí o uzavírce, pro posouzení faktického postupu policie (resp. rozhodnutí městského soudu o zásahové žalobě proti faktickému postupu policie).

## VI. Závěr

100. Ústavní soud vyhodnotil, že ústavní stížnost je částečně důvodná, jelikož shledal porušení základního práva stěžovatelů bránit se proti rozhodnutí orgánu veřejné správy před soudem (čl. 36 odst. 2 Listiny). Z tohoto důvodu zrušil část napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

101. Procesním důsledkem kasačního výroku Ústavního soudu je zrušení těch výroků (jejich částí) rozsudku Nejvyššího správního soudu, které měly vztah k rozhodnutí o uzavírce. Z tohoto důvodu Ústavní soud zrušil část I. výroku napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, jíž došlo ke zrušení výroku I. rozsudku městského soudu, a dále Ústavní soud zrušil výrok II. rozsudku Nejvyššího správního soudu, jímž byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí o uzavírce. Nejvyšší správní soud tak bude znovu rozhodovat o kasační stížnosti směřující proti výroku I. městského soudu, který se týkal rozhodnutí o uzavírce.

102. Ústavní soud dále zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu ve výroku IV., jímž byla zamítnuta žaloba proti výroku IV. městského soudu o zásahové žalobě proti faktickému postupu policie. Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu i ve výroku V. o nákladech řízení o kasační stížnosti. Právě zmíněné výroky jsou totiž výroky navazující na výroky, které měly vztah k rozhodnutí o uzavírce.

103. Nálezem Ústavního soudu naopak zůstal nedotčen rozsudek Nejvyššího správního soudu v té části, jíž rušil výroky II. a III. rozsudku městského soudu o zásahových žalobách, které směřovaly proti opatřením obecné povahy a rovněž III. výrok rozsudku Nejvyššího správního soudu, jímž byly odmítnuty zásahové žaloby směřující proti opatřením obecné povahy, neboť v této části byla ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavní soudu zamítnuta.

104. Námitkami stěžovatelů o tom, že jejich právo pokojně se shromažďovat (čl. 19 odst. 1 Listiny) bylo porušeno rozhodnutím o uzavírce a opatřeními obecné povahy se Ústavní soud nezabýval, jelikož to neumožňoval napadený rozsudek Nejvyššího

správního soudu. Proti opatřením obecné povahy totiž stěžovatelé zvolili způsob obrany prostřednictvím zásahových žalob, které Nejvyššímu správnímu soudu neumožnily věcný přezkum, zda opatření obecné povahy zasahovala do práva stěžovatelů se pokojně shromažďovat. K rozhodnutí o uzavírce (resp. způsobu, jak městský soud rozhodl o žalobě proti němu) se bude Nejvyšší správní soud ještě znovu vyjadřovat.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 15. ledna 2019

Josef Fiala  
předseda senátu