



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **MUDr. M. J. S.**, zastoupeného JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem, se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalované: **Česká lékařská komora**, se sídlem Dolní náměstí 38, Olomouc, zastoupené JUDr. Janem Machem, advokátem, se sídlem Vodičkova 28, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 3/2004 - 102,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 3/2004 - 102, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou podle § 82 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalované, které měly spočívat v tom, že na XV. sjezdu delegátů žalované konaném ve dnech 31. 10. 2003 až 2. 11. 2003 byla přijata novela stavovského předpisu č. 2 - Volební řád žalované, na jejímž základě byla nově stanovena délka volebního období orgánů a funkcionářů žalované na 5 let a současně bylo prodlouženo volební období ze 4 na 5 let stávajícím orgánům a funkcionářům žalované. Žalobce tak spatřuje nezákonný zásah ve schválení takového předpisu, který ve svém důsledku znemožňuje volby a umožňuje výkon funkce funkcionářům, kteří pozbyli mandát; a ve způsobu schválení tohoto předpisu. Nejde proto o kontrolu norem, nebo obsah (změnu) stavovského předpisu. K tomu žalobce uvedl, že si delegáti sjezdu sami sobě prodloužili o rok své volební období a zároveň tak prodloužili volební období i ostatních orgánů a funkcionářů komory. Důsledkem této skutečnosti je podle žalobce zásah do jeho páva podílet se na správě věcí veřejných spadajících do působnosti žalované. Prodloužení

mandátu je v rozporu s tím, že původně byli funkcionáři a orgány ustanoveni na jiné období, přičemž jeho prodloužením jde o výkon funkce a mandátu, který již nebyl odvozen z voleb. Žalobce uvedl, že je obecně přípustné změnit délku volebního období, přičemž je tomu však třeba učinit s účinností od dalšího volebního období směrem *pro futuro*. Shora nastíněným postupem tak bylo žalobci odepřeno konání voleb v řádném a očekávaném termínu, kde mohl volit a být volen do orgánů žalované, pročež se nemohl podílet na správě veřejných záležitostí. Žalobce proto navrhl, aby soud vyslovil, že „*žalovanému se zakazuje, aby nadále zasahoval do práva žalobce na podílení se volbou na správě věcí veřejných spadajících do působnosti žalovaného prodloužováním volebních a funkčních období svých orgánů nad dobu, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena jako délka volebního či funkčního období v okamžiku jejich zvolení.*“ Dalším bodem žalobce podal návrh, že „*žalovanému se zakazuje, aby nadále zasahoval do práva žalobce na život v demokratickém právním státě tím, že vůči němu uplatňuje veřejnou moc funkcionáři a orgány v době, která přesahuje období, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena jako délka volebního či funkčního období v okamžiku jejich zvolení.*“ Třetím návrhem se žalobce domáhal, aby soud rozhodl tak, že „*České lékařské komoře se přikazuje, aby do dvou měsíců uvedla svůj stanovský předpis č. 2 – volební řád České lékařské komory do stavu v jakém byl před novelizací provedenou na sjezdu delegátů České lékařské komory ve dnech 31. 10. až 2. 11. 2003.*“ Předmětem posouzení je podle žalobce skutečnost, zda je možné, aby si orgán veřejné moci, jenž má být ze zákona volen, prodloužil sám sobě volební období nad dobu, na kterou byl zvolen a zda je možné tímto způsobem omezit možnost oprávněných osob do takového orgánu volit, na provedení volby a zda je možno vykonávat veřejnou moc orgány, které měly být zvoleny, ale zvoleny nebyly. Nad to žalobce v žalobě poukázal, že celá řada delegátů, kteří se zúčastnili předmětného sjezdu již pozbyla svůj mandát, neboť těm, kteří byli zvoleni v období před 1. 11. 2000, kdy došlo změnou stanovského předpisu č. 2 – Volební řád žalované, k prodloužení volebního období na 4 roky z původních 3 let, původně takto časově omezený mandát v době konání předmětného sjezdu delegátů již vypršel. Z této skutečnosti stěžovatel dovozuje nicotnost usnesení delegátů přijatých na předmětném sjezdu, včetně novelizace stanovských předpisů.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že se netýká žádného nezákonného zásahu, pokynu, ani donucení, které by bylo namířeno proti žalobci (tím méně přímo proti němu), ani v důsledku kterého by bylo proti osobě žalobce přímo zasaženo, jak stanoví § 82 s. ř. s. Žaloba podle žalované směřuje proti obsahu stanovského předpisu, pročež je otázkou, zda stanovský předpis může mít charakter nezákonného zásahu, a to vše navíc za předpokladu, když se ve správním soudnictví právní předpisy nepřezkoumávají. Žalovaná dodala, že sjezd delegátů je tvořen delegáty, kteří zastupují jednotlivá okresní shromáždění žalované. Sjezd delegátů, jako nejvyšší orgán žalované podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“), schvaluje, mění a ruší mj. i volební řád žalované, přičemž zákon č. 220/1991 Sb. konkrétně nestanoví, jaká je délka volebního období, resp. funkčního období jednotlivých orgánů a funkcionářů žalované. To je účelem stanovského předpisu č. 2 - Volebního řádu České lékařské komory, který tomu tak ve svém § 1 odst. 2 stanovuje. Uvedená zákonná právní úprava a ani další stanovské předpisy žalované nestanoví, že není možné měnit délku funkčního období delegátů sjezdu, orgánů či dalších funkcionářů žalované. V takovém případě je to právě sjezd delegátů, který je oprávněn k jejímu stanovení. Podle žalované dále nic nebrání

sjezdu delegátů, aby případná změna spočívající v prodloužení funkčního období orgánů a funkcionářů nemohla nabýt účinnosti ještě v době, kdy dosud zvoleným orgánům a funkcionářům neuběhlo jejich funkční období, resp. doba na kterou byli původně zvoleni. Tak jako byla sjezdem delegátů stanovena s účinností od 1. 11. 2000 změna volebního období ze 3 let na 4 roky, kdy se tímto dnem stalo volební období všech, ať již současných nebo budoucích orgánů a funkcionářů žalované obdobím čtyřletým, tak tomu bylo stejně i v případě žalobcem namítaném, když se volební období orgánů a funkcionářů zvolených v minulém období nebo v budoucnu zvolených prodloužilo na dobu 5 let. Jedná se tedy o tzv. nepravou retroaktivitu, která je zásadně přípustná. Změnou stavovského předpisu žalované podle ní nemohlo být zasaženo od práva žalobce podílet se na správě věcí veřejných v oblasti zdravotnictví. S ohledem na tyto závěry proto žalovaná navrhla zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 3/2004 - 102, byla žaloba žalobce odmítnuta. V odůvodnění rozhodnutí soud uvedl, že podle § 82 a násl. s. ř. s. se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Definici pojmu „správní orgán“ podává § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž aby se jednalo o správní orgán ve smyslu s. ř. s. musí mu být svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Podle zákona č. 220/1991 Sb. naplňuje definici pojmu „správní orgán“ žalovaná pouze v těch případech, kdy jí jsou shora zmíněným zákonem svěřena oprávnění při rozhodování o právech a povinnostech. Zákon č. 220/1991 Sb. podle soudu vymezuje oprávnění při rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Jen v těchto případech je soud oprávněn zasahovat do činnosti žalované. Soud proto zmínil, že ne každý úkon žalované je úkonem správního orgánu ve smyslu s. ř. s., neboť žalovaná je správním orgánem pouze ve výslovně stanovených případech podle zákona č. 220/1991 Sb.

Soud v odůvodnění shora uvedeného rozhodnutí dále poznamenal, že v případě, kdy žalovaná, resp. její sjezd delegátů rozhodl o změně volebního řádu podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., nečinila tak jako správní orgán ve smyslu s. ř. s., nýbrž v rámci své samosprávné činnosti. Z tohoto důvodu na ni nedopadá § 82 a násl. s. ř. s. a nejde o zásah správního orgánu. S ohledem na tyto skutečnosti proto soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť se jedná o nedostatek pravomoci soudu ve správním soudnictví. Nad rámec pak soud uvedl, že nebyly splněny podmínky pro postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s., přičemž poukázal na usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 30 Cdo 1516/2006, v němž byla řešena otázka pravomoci soudu podle § 7 odst. 1 o. s. ř., přičemž bylo rozhodnuto, že není v pravomoci soudů v občanském soudním řízení rozhodovat o zákonnosti volebního řádu České lékařské komory. S ohledem na tyto důvody proto soud žalobu odmítl.

Ve včasné kasační stížnosti namítl žalobce (dále též „stěžovatel“) nezákonnost rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu. Stěžovatel je jako lékař obligatorně členem žalované, která je orgánem zájmové samosprávy na úseku zdravotnictví. Žalovaná je orgánem veřejné správy, který rozhoduje o právech a povinnostech jejích členů. Stěžovatel uvedl, že prodloužení mandátu orgánů a funkcionářů je obecně přípustné, ale nesmí se tomu tak dít ve vztahu k sobě samotným, ale až pro orgány a funkcionáře pozdější. Změnou stavovského předpisu č. 2 - Volební řád žalované došlo k tomu, že původně

zvolení delegáti a další funkcionáři a orgány na dobu tří let si sami prodloužili období výkonu funkcí na 5 let, což je v rozporu s principem vlády na čas. Stavovský předpis podle názoru stěžovatele není rozhodnutí, přičemž ve vztahu k jeho následkům podal žalobu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. proti nezákonnému zásahu správního orgánu. K argumentaci soudu, podle kterého změna stavovského předpisu není činností spadající pod přezkumnou pravomoc soudů, neboť se jedná o úkon samosprávy a samosprávný, stěžovatel dodal, že z přezkumu uskutečňovaném ve správním soudnictví nejsou vyloučeny samosprávné akty orgánů veřejné správy, neboť i samosprávné orgány rozhodují o právech a povinnostech. Rovina samosprávná se neliší od roviny správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť všechny akty a úkony žalované jsou akty samosprávy.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále zdůraznil, že zásahem není prostá změna stavovského předpisu č. 2 - Volební řád žalované, která není namířena přímo proti němu. Zásahem podle stěžovatele je, že žalovaná podle tohoto stavovského předpisu nekoná volby, kdy by měly být konány, čímž stěžovateli znemožňuje participaci na správě veřejných záležitostí. Odepření výkonu volebního práva je nezákonným zásahem, kdežto posouzení novelizace stavovského předpisu představuje toliko tzv. prejudiciální otázku. Stěžovatel v kasační stížnosti vytknul soudu, že správně měl v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, který orgán je pravomocný a nikoliv, který další orgán, nebo orgány pravomocné nejsou. Nad to vyjádřil názor, že soud odmítl žalobu poté, co nařídil ústní jednání a shromažďoval podklady, přičemž pravomoc jako jednu z podmínek řízení má soud zkoumat ihned po zahájení řízení. Proto stěžovatel navrhnul, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 3/2004 - 102, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s právními závěry krajského soudu, které považuje za správné. Přezkumu ve správním soudnictví podléhají ty úkony žalované, kterými je uplatňována veřejná moc. Soudnímu přezkumu již nepodléhají další akty žalované, které nejsou výkonem veřejné správy, ale toliko vnitřní činností žalované. Žalovaná dále ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na činnost stěžovatele a jeho aktivity v rámci žalované. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní uplatňuje důvody odpovídající § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti

Kasační stížnost je důvodná.

Předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti je tedy jediný stížní bod spočívající na tvrzené nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta. Stěžovatel se jako žalobce v řízení před krajským soudem domáhal vydání rozsudku, kterým by soud uložil České lékařské komoře zdržet se nezákonného zásahu do jeho práv (práva podílet se na správě věcí veřejných) spočívajícího v prodlužování volebních a funkčních období svých orgánů nad dobu, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena v okamžiku jejich zvolení, zdržet se nezákonného zásahu do jeho

práva na život v demokratickém právním státě tím, že vůči němu uplatňuje veřejnou moc funkcionáři a orgány v době, která přesahuje období, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena v okamžiku jejich zvolení, a přikázal České lékařské komoře, aby ve stanovené době uvedla svůj stavovský předpis č. 2 - volební řád do stavu, v jakém byl před novelizací provedenou na sjezdu delegátů ve dnech 31. 10. až 2. 11. 2003. Ze žalobního petitu (doslovně citovaného výše v rekapitulaci soudního spisu) je tedy zřejmé, že se stěžovatel žalobou dle ust. § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Soudní řád správní váže možnost úspěšného uplatnění této žaloby na splnění několika podmínek; shodně jako v jiných typech řízení soud nejprve zkoumal dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudu. Na straně soudu je takovou podmínkou pravomoc soudu, tedy oprávnění řešit vymezený okruh otázek (záležitostí). V projednávané věci krajský soud shledal nedostatek pravomoci soudu ve správním soudnictví, přičemž argumentaci opřel o definici správního orgánu užitou § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pod kterou podle názoru uvedeného v napadeném usnesení nelze podřadit Českou lékařskou komoru, pokud nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy; vydání (změna) volebního řádu představuje podle názoru krajského soudu samosprávnou činnost, na kterou § 82 s. ř. s. nedopadá, nejde o zásah správního orgánu. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí.

Předně je nutno vypořádat se s premisou, kterou vzal krajský soud za stěžejní pro posouzení věci, a to, zda stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v samotném vydání volebního řádu. Stěžovatel v postavení žalobce - podle názoru Nejvyššího správního soudu - po soudu nepožadoval abstraktní přezkum zákonnosti normativního aktu České lékařské komory a jeho případné zrušení; zásah do svých práv vyvozoval z aplikace této normy. O tom svědčí také petit žaloby (shora v rekapitulaci věci citovaný). Od potíží s nejednoznačným náhledem na povahu normativních aktů veřejnoprávních korporací a jejich případným soudním přezkumem přitom zdejší soud neodhlíží a je si jich vědom; v celém spektru zákonů upravujících postavení a činnost profesních komor jen v několika případech zákonodárce pamatoval na legitimaci příslušných ministrů obrátit se na soud se žádostí o posouzení souladu takovýchto norem přijatých komorami se zákonem (srov. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech, zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád). V praxi správních soudů jde prozatím o ojedinělé případy (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, č. j. 28 Ca 152/2001 - 58, publ. pod č. 90/2004 Sb. NSS). Ústavní soud ve své judikatuře prozatím podle vědomostí Nejvyššího správního soudu návrhům na zrušení tzv. stavovských předpisů nevyhověl, většinou proto, že byly spojeny s rozhodnutími Komor o bagatelních částkách (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 602/05 z 18. 1. 2006, sp. zn. IV. ÚS 1373/07 z 2. 12. 2008 - v tomto usnesení, kterým byla ústavní stížnost odmítnuta, nicméně Ústavní soud klasifikoval stavovské předpisy jako normy, které splňují všechny charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva). Soudy rozhodující v občanském soudním řízení se již opakovaně vyslovily, že nejsou k vyslovení nezákonnosti předpisů profesních komor povolány (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1516/2006 ze dne 31. 7. 2006). Soudy ve správním soudnictví by tak byly těmi, které k návrhu legitimovaného subjektu budou posuzovat nezákonnost stavovského předpisu, pokud příslušné zákony takovou úpravu budou obsahovat. Dále se správní soudnictví nevyhne posouzení (čl. 95 odst. 1 Ústavy) stavovského předpisu v rámci

přezkumu rozhodnutí (jako individuálního aktu aplikace takového předpisu) - což je praxe zcela běžná například v případech přezkumu rozhodnutí o disciplinárních deliktech, případně rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 86/2007 - 107, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dále shledal jako úkony ve sféře veřejné správy takové úkony, jakými jsou určení advokáta Českou advokátní komorou tomu, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem (srov. rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 19/2008 - 104, dostupný na www.nssoud.cz), či zápisy do seznamů členů komor (byť ochranu subjektivnímu veřejnému právu na zápis do seznamu členů komory obvykle poskytuje podle specifické úpravy civilní soud v občanském soudním řízení - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3 Ads 98/2007 - 38, dostupný na www.nssoud.cz). V duchu těchto myšlenkových postupů bude třeba nahlížet (jako na vztah v oboru veřejné správy) nejen na zkoumání zákonnosti individuálního aktu aplikace profesních předpisů v podobě správního rozhodnutí, ale i na možnost existence nezákonného zásahu (v definici § 82 s. ř. s.) jako důsledku aplikace týchž předpisů; již v roce 1929 JUDr. Jan Matějka ve svém pojednání „Pojem veřejnoprávní korporace“, Praha, nákladem knihovny Sborníku věd právních a státních, 1929, str. 58) připomněl, že *„Jest arci jisto, že právní poměr, v němž stojí jednotlivec jako člen ku veřejnoprávní korporaci, je právně zcela odlišný od právního poměru, v němž stojí jednotlivec jako člen ku soukromé korporaci. Jde tu o veřejnoprávní poměr se všemi jeho důsledky.“* Tento závěr je navíc umocněn existencí povinného členství v Komoře, jehož ústavně konformní charakter potvrdil Ústavní soud v dále zmíněném nálezu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06.

Nejvyšší správní soud neshledává dále přílehavou ani úvahu krajského soudu o nedostatku podmínek řízení v podobě nedostatku pravomoci soudu; v posuzované věci spíše měla být předmětem úvahy soudu pasivní legitimace žalované jako součást úvahy o meritu věci (k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, dostupné na www.nssoud.cz) k otázkám aktivní legitimace a jejího místa v úvaze soudu při posuzování žaloby podle § 82 s. ř. s. a rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, dostupný na www.nssoud.cz).

Předně je nutno uvést, že problematika pravomoci soudů ve správním soudnictví je komplexnější otázkou, než jak ji pojednal krajský soud; soudní řád správní nevymezuje pravomoc soudů ve správním řízení za pomoci jediného, výlučného kritéria spočívajícího na - legislativně nepřiliš vhodně umístěné a tím též poznamenané (totiž u pravomoci soudů ve věcech žalob) - definici správního orgánu. Nelze odhlédnout od vymezení předmětu ochrany jako stěžejního úkolu správního soudnictví, tedy chránit veřejná subjektivní práva. Stěžovatelem namítaný zásah do práva zakotveného v čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod („občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“) související s oprávněním podílet se na správě veřejných věcí (chápané jako účasti na politickém životě státu, správě státu i správě veřejných záležitostí) představuje možnost ucházet se a zastávat jakékoliv funkce ve veřejném životě. Ústavní soud kupř. ve svém rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 540/02 vyložil, že právo garantované čl. 21 Listiny je jedním z prostředků zajišťujících aktivní status jednotlivce při konstituování veřejné moci. *„Jedná se o právo, které garantuje jednotlivci účast na politickém a veřejném životě, umožňuje aktivní participaci jednotlivce na utváření a existenci veřejné moci.“* Profesní

samosprávou se v poslední době komplexně zabíral Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/06, v němž za ústavní základ profesní samosprávy (bod. č. 49 nálezu) shledal právě v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; Česká lékařská komora pak byla Ústavním soudem charakterizována jako právnická osoba veřejného práva užívající právní prostředky veřejné moci (srov. body č. 108, 119 cit. nálezu).

Veřejná (státní) moc se štěpí na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. V případě České lékařské komory stát delegoval výše veřejné moci na veřejnoprávní korporaci, a to výše moci legislativní a moci exekutivní; jde o oprávnění k autonomní normotvorbě (jako obdoba oprávnění vydávat normativní právní akty) a oprávnění k samosprávě (jako obdoba moci exekutivní). Produktem autonomní normotvorby může být toliko normativní akt, výsledkem činnosti samosprávy bude akt individuální, případně jiný úkon, jenž bude sto zasáhnout právní pozici člena korporace. Literatura věnující se právníkům osobám veřejného práva (Karel Beran: Právnické osoby veřejného práva, Linde Praha, a. s. 2006, str. 62 a násl.) upozorňuje, že již Emil Hácha poukazoval na zaměňování autonomie a samosprávy: „*Název samospráva neukazuje na činnost normotvornou, nýbrž na funkce správní*“. Autonomní normotvorbu lze proto považovat za konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci - aplikace autonomních normativních aktů je pak složkou samosprávné činnosti komory a spočívá především v oprávnění donucovat adresáty autonomních norem (zde členy komory), aby se chovali v souladu s nimi. Jak konstatováno výše, formy aplikace, tedy formy samosprávné činnosti mohou být různé; Nejvyšší správní soud nepochybuje, že takto pojiímaná samospráva veřejnoprávní korporace tvoří součást veřejné správy. Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je vázáno na činnost (či nečinnost) v oblasti veřejné správy; soudní kontrola, tedy i zákonost zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. se pohybuje právě v hranicích veřejné správy - napadnutelnými jsou ty akty orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, a rozsudek ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, dostupné na www.nssoud.cz). Pravomoc soudů ve věci kontroly veřejné správy na úseku nezákonných zásahů nelze výlučně spojovat s vymezením správních orgánů, jako těch subjektů, jež autoritativně rozhodují o právech a povinnostech; takové vymezení je potřebné pro pravomoc soudů ve věcech žalob proti rozhodnutím správních orgánů, pokud však jde o jiné formy činnosti veřejné správy, vedlo by lpění na dikci jednoho zákonného ustanovení ke zcela nelogickým závěrům; Nejvyšší správní soud proto shledává názor krajského soudu mj. nelogickým, a to především na pozadí úvahy předestřené krajským soudem, podle níž se nezákonného zásahu se může dopustit jen ten orgán, jenž rozhoduje o právech a povinnostech. Pojmovým znakem nezákonného zásahu je totiž právě skutečnost, že se nejedná o rozhodnutí (srov. dikci § 82 s. ř. s.). Nadto krajský soud v rozhodnutí, kterým odmítl žalobu (tedy věc neposuzoval meritorně), vyslovil, že se nejednalo o nezákonný zásah - takový závěr je ovšem možno vyslovit až po věcném posouzení všech znaků nezákonného zásahu, jež judikatura Nejvyššího správního soudu již postavila na spolehlivý základ (včetně povinnosti posoudit nejprve, zda je žaloba přípustná z hledisek uvedených v § 85 s. ř. s., a zda byla podána včas (§ 84 odst. 1 s. ř. s.)); nezákonný zásah pak (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, dostupný na www.nssoud.cz) musí kumulativně splňovat následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. „zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu,

kteřé nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Nebude-li, byť jediná podmínka splněna, nebude lze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout a žaloba bude muset být jako nedůvodná zamítnuta. Toto posouzení však může učinit v současné procesní situaci pouze krajský soud.

Nejvyšší správní soud, při přesvědčení, že úkony České lékařské komory vůči jejím členům mají veřejnoprávní povahu, volí řešení, které nepovede k odmítnutí spravedlnosti (denegatio iustitiae), neboť právo podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod na účast na správě věcí veřejných je základním politickým právem a jako takové je pod ochranou soudní moci, a současně respektuje princip subsidiarity řízení před Ústavním soudem (toto řízení by mělo nastupovat až ex post). Úkony České lékařské komory vůči jejím členům tedy nelze apriori vyloučit ze soudní kontroly poskytované ve správním soudnictví.

Poněvadž Nejvyšší správní soud shledal námitku uplatněnou v kasační stížnosti důvodnou v tom směru, že podmínky řízení o žalobě na nezákonný zásah - pokud jde o pravomoc soudu - shledal naplněnými, zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, jenž je právním názorem zde vysloveným vázán; v dalším řízení rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu