



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobců: **a) PharmDr. M. V., b) Mgr. A. F., c) Mgr. R. F.**, všichni zast. doc. JUDr. Alešem Rozehnalem, Ph.D., advokátem se sídlem Železná 490/14, Praha 1, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zast. Mgr. MUDr. Jaroslavem Maršíkem, advokátem se sídlem nám. Svobody 1/40, Teplice, na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a) – c) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2021, č. j. 9 A 122/2019–273,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalobců **se z a m í t a j í**.
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se domáhali určení nezákonnosti zásahu žalované v podobě „*zvláštních volebních shromáždění, konaných v Praze 7 ve dnech 17. 6. – 27. 6. 2019, v Litoměřicích ve dnech 17. 4. – 7. 5. 2019, v Praze 5 ve dnech 31. 5. – 14. 6. 2019, v Praze 2 ve dnech 20. 5. – 3. 6. 2019, v Českých Budějovicích ve dnech 28. 5. – 11. 6. 2019, v Brně-venkov ve dnech 10. 6. – 24. 6. 2019, ve Frýdku-Místku ve dnech 16. 5. – 31. 5. 2019, v Praze 9 ve dnech 8. 4. – 16. 4. 2019, v Hradci Králové ve dnech 26. 3. – 9. 4. 2019, v Ostravě ve dnech 29. 3. – 5. 4. 2019, v Praze 3 ve dnech 11. 3. – 22. 3. 2019, v Praze-západ ve dnech 5. 3. – 14. 3. 2019, v Brně-město ve dnech 3. 12. 2018 – 28. 2. 2019, v Praze 8 ve dnech 18. 2. – 2. 3. 2019, v Praze 6 ve dnech 7. 1. – 21. 1. 2019 a v Praze 1 ve dnech 10. 12. – 22. 12. 2018*“. Žalobci dále navrhovali, aby Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) žalované uložil povinnost zajistit nové konání řádných

voleb zástupců na sjezd delegátů, a to tak, že volby se budou odehrávat v jeden den a na jednom místě. V odůvodnění žaloby rovněž žalobci tvrdili, že nezákonným zásahem bylo porušení jejich veřejné subjektivní právo volit a být volen do orgánů komory dle § 9 odst. 1 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.“). V důsledku nezákonného zásahu v podobě konání voleb delegátů v jednotlivých okresních sdruženích lékárníků v rozporu se zákonem č. 220/1991 Sb., v jejichž důsledku se XXVIII. sjezdu delegátů ve dnech 2. – 3. 11. 2018 zúčastnili delegáti okresních sdružení, které není možno považovat za řádně zvolené, mělo být zasaženo do práv žalobců.

[2] Poprvé městský soud usnesením ze dne 15. 10. 2019, č. j. 9 A 122/2019–218, žalobu jako opožděnou odmítl. Zjistil, že poslední z výše vymezených zvláštních volebních shromáždění skončilo dne 27. 6. 2019. Žalobci vymezený nezákonný zásah měl spočívat právě v konání těchto shromáždění; jedná se tedy o zásah jasně časově ohraničený a ukončený, počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem se odvíjí od konce časově posledního z nich. Lhůta pro podání žaloby tak měla uplynout dne 27. 8. 2019, zatímco žaloba byla podána až 16. 9. 2019.

[3] Rozsudkem ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 As 329/2019–42, Nejvyšší správní soud toto usnesení zrušil. Naznal, že městský soud vyšel z vymezení nezákonného zásahu tak, jak jej žalobci sami formulovali. Tento měl skutečně spočívat v jednotlivých zvláštních volebních shromážděních; jejich konání přitom bylo jasně a nespochybnitelně časově ohraničeno, a nemohlo tedy být trvajícím nezákonným zásahem. Městský soud však neodůvodnil svůj závěr, že nejpozději dnem 27. 6. 2019, kdy skončilo poslední z vymezených zvláštních volebních shromáždění, počala běžet dvouměsíční subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud měl včasnost žaloby posuzovat ve vztahu ke každému žalobci zvlášť a uvést, proč se domnívá, že každý z nich se o zásahu dozvěděl právě dne 27. 6. 2019. Údaj o tom, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, je přitom rozhodnou skutečností; městský soud měl tedy vyzvat k odstranění této vady dle § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud vyslovil, že v takovém případě by vyšla najevo další vada žaloby v této věci, a sice že není zřejmé, zda žalobci považují za zásah všech šestnáct zvláštních volebních shromáždění v jejich souhrnu, anebo zda jednotliví žalobci spatřují zásah vždy v konkrétním zvláštním volebním shromáždění, které se konalo v jejich volebním obvodu. Bez toho nebylo možné otázku včasnosti řádně posoudit.

[4] Vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu městský soud vyzval žalobce k odstranění vad podání. V návaznosti na ně žalobu usnesením ze dne 17. 12. 2021, č. j. 9 A 122/2019–273 (dále jen „*napadené usnesení*“), pro opožděnost opět odmítl. Konstatoval, že žalobci k výzvě soudu upřesnili, že za nezákonný zásah zasahující do jejich práv považují všech šestnáct zvláštních volebních shromáždění v jejich souhrnu, čímž bylo postaveno na jisto, že se v daném případě nejedná o pluralitu nezákonných zásahů, a proto není nezbytné posuzovat počátek běhu subjektivní lhůty zvlášť pro každého žalobce ve vztahu k některému ze zvláštních volebních shromáždění. Dále uvedl, že žalobci sice jednoznačně nespécifikovali časový okamžik, kdy se o konání zvláštních volebních shromáždění dozvěděli, nicméně uvedli, že „*velmi důvodné podezření začali žalobci mít až v okamžiku konání poslední volby, a to dne 27. 6. 2019 v OSL Praha.*“ Městský

pokračování

soud tedy dovodil, že každý z žalobců se nepochybně dozvěděl o zvláštních volebních shromážděních nejpozději právě dne 27. 6. 2019; subjektivní lhůta pro podání žaloby tedy uběhla 27. 8. 2019. Nezákonný zásah tak, jak jej vymezili žalobci, již skončil a netrvá, byť jeho důsledky (zvolení delegátů vykonávajících hlasovací práva na sjezdu delegátů konaném v listopadu 2019) přetrvávají.

[5] Městský soud doplnil, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015–160, byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, proto nevycházel z něj, ale následného posouzení věci čtvrtým senátem. Upozornil, že správní soud musí rozlišovat různé typy zásahů a nevycházet při tom jen z tvrzení žalobce, nýbrž i z objektivních skutečností. Pokud však dojde k opačnému závěru než žalobce, musí mu dát možnost na něj reagovat. Lhůta pro podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu nemůže uplynout, neboť začíná každý den znovu. V projednávané věci však neměl městský soud pochybnosti o tom, že se jedná o zásah ukončený s trvajícím důsledky, přičemž vycházel z žalobních tvrzení.

[6] K žalobci dovozenému závěru, že okamžikem rozhodným pro určení počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty pro podání zásahové žaloby je 2. 11. 2019 jako den konání sjezdu delegátů podotkl, že žaloba byla podána již 16. 9. 2019; proto vycházel-li by soud z tohoto vymezení, jednalo by se o žalobu předčasnou, což by vedlo k totožnému závěru, tedy jejímu odmítnutí.

II. Kasační stížnosti žalobců a vyjádření žalované

[7] Proti napadenému usnesení podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnosti, ve kterých navrhli zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Namítali, že městský soud větu, na níž staví své rozhodnutí, vytrhl z kontextu obou podání a jeho přístup je ryze formalistický. Deklarace nezákonnosti všech volebních shromáždění v jejich souhrnu se domáhají pouze z toho důvodu, aby mohl být odstraněn doposud trvajících protiprávní stav, tedy rozhodnutí přijatá na sjezdu delegátů dne 2. – 3. 11. 2019 (dále jen „sjezd“) v důsledku konání zvláštních volebních shromáždění. Stěžovatelé tvrdí, že od 27. 6. 2019, tedy od data posledního zvláštního volebního shromáždění, začali mít podezření, že *„takovýto způsob voleb prostřednictvím zvláštních volebních shromáždění nezajišťuje objektivní průběh voleb, jejich transparentnost a nezávislost, nikoliv že se dozvěděli o nezákonném zásahu do svých práv, a oprávněně se obávali důsledku, jež taková volba bude mít v rámci konání sjezdu delegátů ve dnech 2. – 3. 11. 2019. Z daného důvodu ostatně také byla podána předmětná žaloba. Byli-li tedy delegáti okresních sdružení zvoleni nezákonně, jejich postavení delegáta (a tím i zástupce stěžovatelů na sjezdu) zůstávalo nezákonné po celou dobu, přičemž tento zásah pokračoval až právě do konání sjezdu, kde nezákonně zvolení delegáti za stěžovatele vykonali práva z členství v komoře vyplývající.“*

[9] Stěžovatelé tvrdí, že okamžik přijetí rozhodnutí jednotlivých delegátů na sjezdu je momentem, kdy se účinky jednání žalované projeví v jejich sféře. Počátek objektivní lhůty je proto dle nich nutno spojit nejdrívě s datem 2. 11. 2019. I po 27. 6. 2019 dle nich pokračoval nezákonný zásah. Odvolávají se na odlišné stanovisko JUDr. Karla Šimky

k rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015–160, a zdůrazňují, že formalistický výklad pojmu „došlo“ vede k odepření soudní ochrany. Opakují, že se jedná o trvalý zásah. Upozorňují také, že ve vztahu k právu na přístup k soudu je třeba postupovat s ohledem na zásadu proporcionality.

[10] Žalovaná ve stručném vyjádření ke kasačním stížnostem navrhuje jejich zamítnutí. Uvádí, že stěžovatelé sami zpochybňují jimi samotnými určený okamžik, v němž se nejpozději o nezákonném zásahu měli dozvědět, a popírají tak zjevnou skutečnost. Otázku, zda jde o ukončený nebo trvalý zásah považuje žalovaná za vyřešenou jak městským, tak Nejvyšším správním soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s., a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížností dle § 106 s. ř. s.

[12] Přestože Nejvyšší správní soud v této věci již jednou rozhodoval, kasační stížnost je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, „jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“. Stěžovatelé v kasačních stížnostech sice nenamítají, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, je však třeba zdůraznit, že v předcházejícím případě zrušil Nejvyšší správní soud napadené usnesení z důvodu, že městský soud neposuzoval včasnost žaloby ke každému stěžovateli zvlášť a neuvedl, proč se domnívá, že každý z nich se o zásah dozvěděl právě dne 27. 6. 2019. Údaj o tom, kdy se každý ze stěžovatelů o nezákonném zásahu dozvěděl, je přitom rozhodnou skutečností. Navíc nebylo zřejmé, zda stěžovatelé považují za zásah všech šestnáct zvláštních volebních shromáždění v jejich souhrnu, anebo zda jednotliví stěžovatelé spatřují zásah vždy v konkrétním zvláštním volebním shromáždění, které se konalo v jejich volebním obvodu. Městský soud tedy včasnost žaloby musel znovu posoudit na základě těchto okolností a je zřejmé, že proti těmto závěrům se stěžovatelé v první kasační stížnosti nemohli bránit. V takovém případě nelze kasační stížnost považovat za nepřipustnou z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť smyslem tohoto ustanovení je zajistit, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to za situace, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/37 SbNU 519).

[13] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé napadají usnesení městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[15] Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán předčasně nebo opožděně.“

[16] Podle § 84 odst. 1 s. ř. š. „[ž]aloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“

[17] Podle odst. 2 téhož ustanovení „[z]meškání lhůty nelze prominout.“

[18] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelé k výzvě městského soudu ve svém podání ze dne 14. 1. 2021 uvedli, že „za nezákonný zásah do jejich práv považují všech šestnáct volebních shromáždění v jejich souhrnu, respektive, že až výkonem hlasovacích práv nezákonně zvolených delegátů na sjezdu delegátů, došlo k fatickému zásahu do práv žalobců. Okamžik rozhodný pro určení počátku běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, tak žalobci datují ke dni 2. – 3. listopadu 2019.“ K určení okamžiku, kdy se o nezákonném zásahu dozvěděli, uvedli, že „o nezákonnosti volby delegátů se každý jednotlivý žalobce dozvěděl v jiném časovém rozmezí. Velmi důvodné podezření začali mít žalobci až v okamžiku konání poslední volby, a to dne 27. 6. 2019 v OSL Praha.“

[19] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou formalistického přístupu městského soudu a vytrhávání žalobních tvrzení z kontextu. Z vyjádření stěžovatelů jasně plyne, že považují za zásah všech šestnáct zvláštních volebních shromáždění. Nespecifikovali sice, kdy se o nich dozvěděl každý z nich, uvedli však, že velmi důvodné podezření začali mít až v okamžiku konání poslední volby, a to dne 27. 6. 2019; je tedy zřejmé, že nejpozději v tento den jim bylo konání zvláštních volebních shromáždění známo a subjektivní lhůta pro podání žaloby začala běžet, neboť jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svém předchozím rozsudku, nejednalo se o zásah trvající. Konání zvláštních volebních shromáždění je jasně a nezpochybnitelně ohraničeno. Tvrzení stěžovatelů se v tomto ohledu nezměnila, není zde důvod pro to, aby se Nejvyšší správní soud znovu touto otázkou zabýval; svým předchozím právním názorem je vázán (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018–50).

[20] Byť stěžovatelé nevymezili přesný časový údaj, kterým lze vymezit počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu, že z jejich vyjádření vyplývá, že to bylo nejpozději 27. 6. 2019, a lhůta tedy uplynula 27. 8. 2019; žaloba podaná 16. 9. 2019 byla opožděná.

[21] Nad rámec uvedeného městský soud podotkl, že pokud by přistoupil na tvrzení, že okamžikem rozhodným pro určení počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty je z důvodu konání sjezdu datum 2. 11. 2019, byla by žaloba podaná dne 16. 9. 2019 předčasná. To by nutně vedlo ke stejnému závěru, tedy odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že nelze zaměňovat zásah a jeho důsledek; pro posouzení včasnosti zásahové žaloby je nutné mezi trváním nezákonného zásahu a trváním případných důsledků rozlišovat, neboť tyto nemají z hlediska běhu lhůty vliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013–25). Nicméně i pokud by stěžovatelé za zásah označili samotný sjezd, skutečně by se jednalo o žalobu předčasnou. V rozsudku ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015–134, Nejvyšší správní

soud upozornil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu není koncipována jako žaloba preventivní, jejímž účelem by bylo předem deklarovat nezákonnost takového zásahu bez ohledu na to, zda již k zásahu skutečně došlo. Již § 82 s. ř. s. zřetelně předpokládá tvrzení žalobce, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem či donucením. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah (§ 83). Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2). Soudní řád správní tedy zřetelně předpokládá deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu, který se již v minulosti uskutečnil. Má-li takový zásah trvat či mají-li trvat jeho důsledky či hrozba jeho opakování, nepochybně musí být zásah v době podání žaloby uskutečněn alespoň do té míry, že po podání zásahové žaloby již „pouze“ trvá, trvají jeho důsledky či hrozba jeho opakování. Soudní řád správní nedává žádný prostor pro přípustnost preventivních zásahových žalob. Procesní prostředky obrany mohou z povahy věci vyplývat pouze ze skutečností, ke kterým objektivně v minulosti došlo. Nelze žalobou brojít za situace, kdy žalobce pouze předpokládá, že k určitým skutečnostem dojde a již v předstihu hledá u soudu ochranu proti nim. Očekávané skutečnosti totiž v reálné situaci nakonec nemusí vůbec nastat. Pokud by tedy stěžovatelé v den podání žaloby měli pouze „*důvodné podezření*“ jak tvrdili, skutečně by se jednalo o žalobu předčasnou. V žalobě jednoznačně specifikovaný zásah (konání volebních shromáždění) nebyl v průběhu soudního řízení zaměněn za jiný (konání sjezdu či hlasování na něm a přijímání rozhodnutí); to ostatně stěžovatelé ani výslovně nenamítají.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatelé se svými námitkami neuspěli. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného usnesení ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech. Žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nepřiznal. Vyjádření žalované ke kasační stížnosti nevzal Nejvyšší správní soud v potaz, neboť náklad na ně nepovažoval za důvodně vynaložený.

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

V Brně dne 30. listopadu 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu