

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **MUDr. M. 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 rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2011, č. j. 22 Ca 133/2009 - 164,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalované **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.
Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Žalobou ze dne 30. 12. 2003 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který spatřoval v tom, že mu bylo jako členovi žalované zabráněno v rozporu s čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod podílet se na správě věcí veřejných v oblasti působnosti žalované. Porušení svých práv žalobce dovozoval z toho, že systém voleb orgánů a funkcionářů žalovaného upravoval stavovský předpis č. 2 - Volební řád České lékařské komory (dále jen „Volební řád“) - jenž byl vydán na základě ustanovení § 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 o ČLK“). Volební řád ve znění účinném od 1. 11. 2000 stanovil délku volebního období orgánů a funkcionářů v komoře na 4 roky. Tato úprava se však v průběhu tohoto volebního období změnila, neboť na XV. sjezdu konaném ve dnech 31. října až 2. listopadu 2003 bylo volební období funkcionářů a orgánů prodlouženo na 5 let, a to výslovně i na orgány a funkcionáře zvolené podle Volebního řádu účinného od 1. 11. 2000.

Žalobce brojil proti tomu, že by delegáti XV. sjezdu byli oprávněni si sami sobě prodloužit volební období. Žalobce v obecné rovině nezpochybňoval pravomoc žalované upravit si vnitřními předpisy svou činnost, případné změny stavovských předpisů však dle žalobce musí vždy respektovat ústavně garantované principy demokratického právního státu - principu vlády na čas a svobodného přístupu k volbám a voleným funkcím. Stanovení pětiletého funkčního období funkcionářů žalované žalobce považoval za nepřípustné řešení, protože tak dlouhé volební období bylo v České republice vyhrazeno pouze těm nejdůležitějším institucím.

Žalobce primárně brojil proti způsobu prodloužení délky volebního období v posuzovaném případě, zastával stanovisko, že voliči dávají mandát určitému okruhu zástupců na určité, předem stanovené období, a nesouhlasil tedy s tím, že se mandát zvoleným osobám prodloužil během funkčního období; v takovém případě by funkcionář vykonával dle žalobcova přesvědčení mandát neodvozený z voleb. Výkon veřejné moci v období, které nebylo „pokryto“ předchozí volbou, proto stěžovatel považoval za nelegální a nelegitimní. Změnu délky volebního období lze podle žalobce provést pouze pro nové volební období.

Žalobce dále poukazoval na formální vady přijaté novelizace Volebního řádu. Žalobce tvrdil, že na XV. sjezdu nebyly přítomny oprávněné osoby. Většina delegátů totiž byla zvolena v období jaro 1999 až 2000 okresními sdruženími podle tehdejšího znění Volebního řádu na 3 roky; k jeho prodloužení na 4 roky přitom došlo až od 1. 11. 2000. Protože žalobce zaujímal stanovisko, že funkcionáři nemůže být stavovským předpisem prodlouženo jeho volební období, neúčastnili se XV. sjezdu zvolení delegáti. Žalobce se dále odvolával na novelizaci Volebního řádu ve znění ke dni 1. 11. 2000, která obsahovala pouze nové vymezení funkčního období, přičemž stavovský předpis neobsahoval intertemporální ustanovení jako v případě novelizace provedené na XV. sjezdu.; delegátům zvoleným podle předcházejícího znění Volebního řádu proto nemohlo být dle žalobce prodlouženo volební období tak, aby se mohli zúčastnit XV. sjezdu.

Žalobce se proto domáhal vydání rozhodnutí, kterým by soud 1) zakázal žalované, aby zasahovala do práva žalobce na podílení se na správě věcí veřejných spadajících do působnosti žalované prodlužováním volebních a funkčních období orgánů a funkcionářů nad dobu, na kterou byli zvoleni; 2) zakázal žalované, aby zasahovala do práva žalobce na život v demokratickém právním státě tím, že vykonává svou působnost funkcionáři a orgány v době, která přesahuje období, na které byli zvoleni; 3) přikázal žalované, aby do 2 měsíců uvedla Volební řád do stavu, v jakém byl před novelizací provedenou na sjezdu delegátů žalované ve dnech 31. 10. 2003 - 2. 11. 2003.

II.
Vyjádření žalované

Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 1. 4. 2004. Nejprve poukazovala na formální nedostatky žaloby, kdy se žalobce dle jejího názoru nesprávně označil jako podnikatel, nikoli jako lékař. Provozovatel nestátního zdravotnického zařízení však nemá aktivní legitimaci, neboť není členem žalované. Dle názoru žalované byla žaloba navíc nesprávně podepsána advokátem namísto žalobcem. Žalovaná dále dovozovala, že žaloba je nepřípustná, neboť se netýká žádného nezákonného zásahu, pokynu ani donucení namířeného vůči žalobci. Žalovaná v tomto směru vycházela z toho, že se žalobou napadá stavovský předpis, který je z přezkumu dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), vyloučen, protože stavovský předpis pokládala za ekvivalent právních předpisů. Žalovaná upozornila na to, že žalobce měl vždy možnost uplatnit své názory, iniciovat odvolání kteréhokoli funkcionáře i orgánu žalované či dát návrh na změnu stavovských předpisů bez omezení délkou volebního období, přičemž žalobce v tomto směru byl v minulosti zcela nečinný. Žalovaná byla přesvědčena o tom, že stavovské předpisy byly vydány v souladu s platnými zákony, neboť zákon o ČLK svěřil žalované možnost upravit si vnitřní poměry, přičemž nestanovil délku funkčního období. Právní předpisy proto nezakazovaly žalované měnit délku funkčního období nebo to, aby se nově stanovené funkční období uplatnilo i vůči dosavadním orgánům zvoleným podle předchozí úpravy. Pokud stavovský předpis nestanovil dobu nabytí své účinnosti výslovně, uplatnilo se ustanovení § 22 odst. 3 Organizačního řádu (nabytí účinnosti sedmým dnem po zveřejnění), čímž se volební období všech funkcionářů (včetně již zvolených) v důsledku změny Volebního řádu účinného od 1. 11. 2010 prodloužilo dle žalované na čtyři roky. S obdobnou argumentací žalovaná dovozovala, že sjezd delegátů žalované v roce 2003 mohl prodloužit funkční období na 5 let i stávajícím funkcionářům.

Žalovaná dále argumentovala tím, že žalobce nemohl být zasažen do svého práva přímo či volbou podílet se na správě věcí veřejných v oblasti zdravotnictví, neboť podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) zákona o ČLK má právo volit a být volen do orgánů komory a podle ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ČLK má právo účastnit se okresního shromáždění. Žalovaná v tomto směru poukazovala na další ustanovení zákona o ČLK a stavovské předpisy regulující vnitřní chod žalované ohledně práv jejich členů a svolávání či odvolávání orgánů žalované. Žalovaná byla přesvědčena, že každý její člen může nejméně jedenkrát ročně usilovat o odvolání kteréhokoliv orgánu či funkcionáře z jeho funkce; žalovaná tyto skutečnosti považuje za záruku toho, že se žalobce mohl přímo nebo volbou delegátů podílet na správě věcí veřejných v rámci žalované.

Volební řád ve znění od listopadu 2003 respektoval dle žalované princip vlády na čas; pětileté volební období žalovaná nepovažuje za bezprecedentně dlouhé. Důvodem prodloužení funkčního období byl ohled na dobu potřebnou pro zapracování zvolených funkcionářů do jejich funkcí. V souvislosti se vstupem České republiky do Evropského společenství žalovaná navíc očekávala nárůst agendy. Žalovaná byla přesvědčena o tom, že žalobce má vzhledem ke stavovským předpisům mnohem větší možnosti vyjádřit svůj postoj než běžný občan při volbách do Parlamentu České republiky. Žalovaná dále zaujala stanovisko, že žalobce opomněl skutečnost, že delegáti sjezdu na něm vystupují jménem

150 lékařů, kteří je zvolili. Zvolení delegáti proto představují vůli všech lékařů; jestliže si zvolení delegáti prodloužili své funkční období, učinili tak i jménem žalobce. Snahu žalobce pokoušející se zvrátit výsledek demokratického hlasování ve prospěch menšinového názoru soudní cestou proto žalovaná považovala za nedemokratický a v rozporu s demokratickým principem většiny.

Názor žalobce, že volební období funkcionáře je dlouhé maximálně tak, jak dlouhé bylo podle stavovských předpisů v okamžiku jeho volby, považovala žalovaná za nesprávný, neboť nové znění stavovského předpisu se má aplikovat i na právní vztahy vzniklé před nabytím jeho účinnosti, jež dosud trvají. Stavovský předpis proto nemusí dle žalované obsahovat výslovná intertemporální pravidla. Nejednalo se tak o pravou retroaktivitu, neboť změna působila od své účinnosti, nedotýkala se předchozích volebních období ani počátku běhu probíhajícího volebního období, nýbrž o retroaktivitu nepravou, jež je dle názoru žalované přípustná.

III.
Replika žalobce, duplika žalované

V replice ze dne 28. 4. 2004 žalobce nesouhlasil s tím, že by jeho žaloba měla formální vady. Identifikační číslo žalobce uvedl pouze z důvodu jednoznačnější identifikace. Žaloba byla podepsána zástupcem žalobce, protože advokát k takovému kroku měl plnou moc. Přímým předmětem řízení žalobce neučinil obsah stavovského předpisu, jak dovozuje žalovaná. Za předmět řízení žalobce naopak považoval zásah v podobě schválení stavovského předpisu; ve znemožnění voleb; ve výkonu funkce funkcionáři, kteří pozbyli mandát; ve způsobu schválení stavovského předpisu. Žalobce se tedy dle jeho slov domáhal odstranění konkrétních zásahů učiněných žalovanou v souvislosti se stavovským předpisem. Žalobce souhlasil s tím, že stavovské předpisy mají blízko k právním předpisům; to však dle žalobce nevylučuje jejich obecný soudní přezkum, neboť z něj jsou vyloučeny pouze zákony a ústavní zákony. Podzákonné předpisy z hlediska zákonnosti a ústavnosti může zkoumat každý obecný soud (a odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 152/2001). Žalobce však stavovské předpisy považoval za paraprávní systém, který není právem, neboť není výsledkem mocenské novotvorby - legislativy - a jejich přezkum obecným soudem proto není vyloučen.

Soudní ochrana dle žalobce existuje vedle vnitrokomorových procesů nápravy, proto se žalobce mohl obrátit na soud i přes existenci mechanismů popisovaných žalovanou, jestliže by zákon nestanovil něco jiného. Prostředky, které žalovaná uváděla, však nejsou arbitrážního typu a nenalézá se při nich právo; podstatným zde naopak je většinové rozhodování. Obsah stavovských předpisů musí dle žalobce naplňovat požadavky ústavnosti a principu dobré správy. Žalovaná vykonává veřejnou moc, a proto žalobce zastává stanovisko, že nedostatek výslovné právní úpravy znamená možnost svévole či neomezeného správního uvážení a že naopak v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod musí mít žalovaná pro svou činnost zákonného podkladu. Žalobce byl dále přesvědčen, že žalovaná nesprávně směšuje účinnost právního předpisu a jeho účinky na již stávající právní vztahy. Žalobce proto odmítl závěr žalované, že novou právní úpravou se řídí veškeré vztahy vzniklé před jeho účinností, neboť je nutné

postupovat ústavně konformně z hlediska výkonu veřejné moci a způsobu delegace moci z lidu na zástupce. Ústavní pravidla přitom dle žalobce zakazují prodlužování volebního období intertemporální interpretací a aplikací nového předpisu.

Žalobce nesouhlasil s argumentací žalované v tom směru, že mu stavovské předpisy umožňují podílet se na správě žalované, neboť to je pro předmět řízení irelevantní. Žalobce poukázal na to, že jedině soud mu může zajistit efektivní ochranu jeho práv, neboť žalovanou citované demokratické principy jsou projev vlády většiny; samotný pojem demokracie však nevyčerpávají. Žalobce dovozoval, že byl zbaven konkrétního práva, tudíž je irelevantní, zda mu stavovské předpisy přiznávaly jiná práva. Poukazovala-li žalovaná na to, že případné žalobě vyhovující soudní rozhodnutí by bylo popřením demokracie, bylo to dle žalobce nepochopením obecného termínu demokracie a jeho prvku většinového rozhodování. Ohledně argumentace žalované nepravou retroaktivitou žalobce naopak dovozoval, že ta je v případě změn volebního období nepřípustná.

V závěru své repliky žalobce změnil petity č. 1) a 2) tak, že požadoval, aby soud 1) zakázal žalované, aby zasahovala do práva žalobce na podílení se volbou na správě věcí veřejných spadajících do působnosti žalované prodlužováním volebních a funkčních období svých orgánů a funkcionářů nad dobu, která pro ně byla příslušným předpisem stanovena jako délka volebního či funkčního období v okamžiku jejich zvolení; 2) zakázal žalované, aby zasahovala 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.

V doplnění repliky podáním ze dne 15. 6. 2004 žalobce uvedl, že volební právo se nepromlčuje a že jej proto má i žalobce, který v minulosti tohoto práva fakticky nevyužíval. Žalobce měl právo obrátit se na soud, neboť v řízení před soudem se nalézá právo a poskytuje se ochrana individuálním právům, která mohla být většinou (jíž se žalovaná dovolávala) porušena.

Žalovaná v duplice ze dne 27. 9. 2005 tvrdila, že soud by neměl zasahovat do rozhodování, které proběhlo v souladu se zákonem a vůlí většiny. Zákon o ČLK řeší situace, kdy se člen žalované může obrátit na soud. Žalovaná je však přesvědčena, že žalobce nebyl zasažen na svých právech ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., protože změna Volebního řádu měla charakter rozhodnutí, který vylučuje zásah; žalobce nebyl na svých právech přímo zkrácen; nebyla ani prokázána příčinná souvislost mezi změnou volebního řádu a přímým zkrácením práv žalobce; nebyla prokázána nezákonnost změny Volebního řádu; žalobce neuvedl žádné důsledky zásahu, jež by se ho týkaly. Žalovaná odkázala na historické souvislosti, kdy již při přijetí prvého Volebního řádu došlo k tomu, že si delegáti I. sjezdu stanovili sami sobě délku volebního období. Dovozuje-li žalobce neplatnost zvolení delegátů z důvodu neusnášeníschopnosti okresních sdružení žalované, je tento závěr dle žalované nesprávný, neboť k volbě delegátů není zákonem o ČLK stanoveno jakékoli kvórum; v opačném případě by činnost žalované byla naprosto paralyzována, neboť žalovaná není schopna 50% účast na okresních sdruženích zajistit.

IV.

Podáním ze dne 11. 11. 2004 žalobce navrhl, aby soud ustanovil žalované opatrovníka podle ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."), neboť jménem žalované nemůže jednat její předseda MUDr. David Rath, protože jednání okresních sdružení žalované se účastní malý počet osob, tudíž okresní sdružení nebyla usnášeníschopná, když volila delegáty pro sjezd, na němž byl volen předseda žalované. Žalobce proto v souladu s ustanovením § 33 odst. 4 s. ř. s. navrhoval, aby žalovaná coby právnická osoba doložila, kdo je jejím jménem oprávněn jednat, neboť samotné prohlášení předsedy MUDr. Davida Ratha žalobce shledával nedostatečným.

Krajský soud v Ostravě o tomto návrhu rozhodl usnesením ze dne 17. 10. 2005, č. j. 22 Ca 3/2004 - 67, tak, že jej jako nedůvodný zamítl, neboť MUDr. David Rath jako prezident žalované vystupuje obecně a krajskému soudu nebylo známo, že by si toto postavení osoboval někdo jiný, čímž by postavení MUDr. Davida Ratha bylo zpochybněno.

Proti tomuto usnesení podal žalobce kasační stížnost ze dne 4. 11. 2005, o níž bylo rozhodnuto usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7 Aps 1/2006 - 94, tak, že byla jako nepřípustná podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. odmítnuta.

V.

Krajský soud v Ostravě o žalobě rozhodl usnesením č. j. 22 Ca 3/2004 - 102 ze dne 8. 3. 2007, kterým žalobu odmítl, neboť podle jeho názoru žalovaná v posuzované věci nemohla vystupovat jako správní orgán ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože přezkumná pravomoc soudu se vztahuje pouze na ty případy, které jsou taxativně vymezeny v zákoně o ČLK.

Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Ostravě podal žalobce kasační stížnost ze dne 5. 4. 2007, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 Aps 2/2007 - 134 ze dne 12. 3. 2009 tak, že usnesení krajského soudu zrušil. Nejvyšší správní soud uvedl, že žalovaná vystupovala jako orgán veřejné moci, protože normotvorbu v podobě vydání stavovského předpisu považoval za konstitutivní prvek svěřený veřejnoprávní korporaci. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nelze podle Nejvyššího správního soudu použít definici správního orgánu odvozenou od toho, zda bylo autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech, neboť v tomto typu řízení nepřichází autoritativní rozhodování pojmově v úvahu. Krajskému soudu bylo dále uloženo, aby se zabýval důsledky aplikace stavovských předpisů z hlediska možnosti existence nezákonného zásahu podle ustanovení § 82 s. ř. s.

VI.

Krajský soud v Ostravě o žalobě opětovně rozhodl rozsudkem ze dne 23. 5. 2011, č. j. 22 Ca 133/2009 - 164, kterým žalobu zamítl. Podle krajského soudu novelizace stavovských předpisů naplňuje znaky zásahu správního orgánu v širším smyslu a žalobce jí byl přímo zkrácen na svých právech; nebyla však zaměřena přímo proti žalobci ani v jejím

důsledku nebylo proti němu přímo zasaženo. Novelizace stavovských předpisů byla naopak zaměřena k širšímu okruhu adresátů - ke všem členům žalované. Žalobcovo tvrzení zásahu krajský soud shledal jako nekonkrétní, neboť ten uvedl pouze odepření voleb v řádném a očekávaném termínu. Krajský soud naopak vyšel z toho, že žalobce se zasedání okresního sdružení neúčastnil, změnu stavovských předpisů neinicioval. Žalobcem dále nebylo dle krajského soudu řádně tvrzeno, že by ze strany funkcionářů či orgánů fungujících nad dobu svého zvolení bylo vůči žalobci nějak konkrétně zasaženo. Krajský soud dále uzavřel, že zásah vůči žalobci netrvá ani nehrozí jeho opakování, neboť v posuzované věci neexistoval zásah zaměřený přímo proti žalobci.

VII.
Kasační stížnost, vyjádření žalované

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2011, č. j. 22 Ca 133/2009 - 164, napadl v celém rozsahu žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností ze dne 1. 8. 2011 z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel poukazoval na to, že soud nesprávně vymezil předmět řízení v podobě novelizace stavovského předpisu, neboť stěžovatel vždy ve svých podáních považoval za předmět řízení (a zásah) to, že nebyly konány řádně volby, nikoli přijetí novelizace stavovských předpisů; stejný závěr obsahuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007 - 134. Stěžovatel dále vytkl krajského soudu, že nesprávně posoudil zaměřenost zásahu proti jeho osobě. Stěžovatel v průběhu řízení opakovaně uváděl, že v důsledku novelizace stavovských předpisů byl poškozen na svém právu kandidovat a volit. Tím, že mu jako oprávněnému voliči nebylo umožněno volit a kandidovat, byl na svých právech přímo dotčen. Pokud žalovaná vydá stavovský předpis, postupuje dle něj a znemožňuje tím svých členům řádné provedení voleb, jedná se o zásah vůči každému jejímu členovi. Podmínky ustanovení § 82 s. ř. s. stěžovatel vykládá tak, že mají bránit podávat žaloby externím osobám, které s věcí nemají nic společného, pouze se cítí být rozhořčeny určitými událostmi. Krajský soud dle stěžovatele nesprávně zaměnil pojem přímosti s pojmem výlučnosti, neboť ze samého faktu, že okruh dotčených osob je velký, nelze dovodit, že zásah nesměřoval vůči stěžovateli přímo. Stěžovatel je přesvědčen, že samotná mnohost subjektů nezpůsobuje, že by každá osoba z této množiny nebyla na svých právech dotčena přímo.

Rozsudek krajského soudu je dle stěžovatele ve svém důsledku i protiústavní, neboť vyloučil z přezkumu obecně závazný právní akt upírající volební právo. Volební právo je však základním právem, jež je pod ochranou soudní moci; ochranu proto dle stěžovatele nelze odmítnout s poukazem na formální důvody v tom směru, že se zásah opírá o normativní akt. Stěžovatel odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu v „kauze poslance Melčáka“ - Pl. ÚS 24/09, Pl. ÚS 27/09 - ve kterých byla přiznána poslanci ochrana před zásahem do jeho práva na výkon volené funkce dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a implicitně byl konstatován zásah do jeho práv přijetím právního předpisu, přičemž stěžovatel považoval „kauzu poslance Melčáka“ s nyní posuzovanou věcí za identickou.

Stěžovatel dále snesl argumenty proti rozhodnutí krajského soudu v tom směru, že je nepřezkoumatelné z důvodu jeho vnitřní rozpornosti. Krajský soud dle názoru stěžovatele na jednu stranu konstatoval, že existovala přímost zásahu (naplnění první podmínky), na druhou stranu však podle krajského soudu nebylo vůči stěžovateli tímto zásahem přímo zasaženo, přičemž tento rozpor nebyl ze strany krajského soudu náležitě vysvětlen.

V meritu věci ohledně nezákonnosti prodlužování volebního období stěžovatel odkazoval na svá předcházející podání; zákonností zásahu se přitom krajský soud dle stěžovatele nezabýval. Stěžovatel nařkl krajský soud ze selhání ve funkci ochránce práva, neboť případ projednával mimořádně dlouhou dobu a dopouštěl se procesních chyb spor zbytečně protahující, jeho posouzení „zaměřenosti a přímosti zásahu“ je ryze teoretické, přičemž se dle stěžovatele odmítl zabývat tím, že se volby u žalované nekonají v řádném termínu a že si volení zástupci prodlužují svůj mandát.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 22. 8. 2011, ve kterém uvedla, že v posuzovaném případě nebyla splněna ani jedna podmínka pro vyhovění žalobě proti nezákonnému zásahu podle ustanovení § 82 s. ř. s. Jak žalovaná v průběhu řízení opakovaně zdůrazňovala, stěžovateli bylo umožněno volit a být volen ve volbách v roce 2005 i v roce 2006. Údajný zásah do práv stěžovatele proto nemůže trvat, ani nehrozí jeho opakování. Změna volebního řádu nebyla dle žalované ani nezákonná (neboť stěžovatel neuvádí, v rozporu s jakým ustanovením právního předpisu tato změna byla provedena), ani pojmově nepředstavuje zásah v širším smyslu dle ustanovení § 82 s. ř. s. a ani tento akt nebyl vůči stěžovateli přímo zaměřen. Fakt, že stěžovatel byl kandidátem na prezidenta, resp. viceprezidenta žalované, dle žalované vyvrací argumentaci, že stěžovateli bylo bráněno kandidovat do funkcí u žalované. Žalovaná odkazovala na svá dřívější podání, podle kterých prodloužení volebního období podle změny učiněné v roce 2003 žádný delegát ani jiný funkcionář žalované nevyužil; tudíž předmětná novelizace neměla jakýkoli dopad. Žalovaná přiznává, že správnější by bylo prodloužení volebního období pouze funkcionářům, nikoli delegátům sjezdu, kteří o prodloužení rozhodovali; na druhou stranu tato novelizaci neměla v reálu jakýkoli dopad. Žalovaná odmítla výtky stěžovatele ohledně zdlouhavosti řízení před krajským soudem a poukázala na to, že prodloužení řízení způsobil sám stěžovatel svým návrhem na ustanovení opatrovníka žalované a následným podáním kasační stížnosti. Krajský soud podle žalované musel učinit úvahy o tom, jestli předmětný zásah byl přímo učiněn vůči stěžovateli či nikoli, protože to vyplývalo z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007 - 134 ze dne 12. 3. 2009.

VIII.

Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti, neboť ta byla podána osobou oprávněnou (ustanovení § 102 s. ř. s.), opírá se o důvody uvedené v ustanovení § 103 písm. a) a d) s. ř. s., a není nepřípustná ani z jiných důvodů ve smyslu ustanovení § 104 s. ř. s. Přípustnost kasační stížnosti v tomto konkrétním případě však Nejvyšší správní soud posuzoval i ve světle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost, která směřuje jen proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem,

nepřípustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V posuzované věci se však Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Aps 2/2007 - 134 ze dne 12. 3. 2009 vyjadřoval pouze k tomu, zda žalovaná je správním orgánem ve smyslu s. ř. s. či nikoli, případně zda a jak přezkoumávat její stavovské předpisy; meritem věci se však nezabýval. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na své usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle kterého *„ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným“*. Protože se Nejvyšší správní soud k meritu věci dosud nevyjadřoval, je kasační stížnost v tomto rozsahu přípustná.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vedly ho k tomu následující úvahy:

Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

K otázce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003, takto:

„Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro

věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Tato zjištění pak musejí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak jej uvážil. Ponechat stranou nelze okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by totiž soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a na zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě není nepřezkoumatelné z toho důvodu, že by bylo nesrozumitelné. V případě napadeného rozhodnutí se krajský soud nedopustil výše definované nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl (to, že s jeho obsahem nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost).

Napadené rozhodnutí dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Ostravě uvedl, proč nepovažoval předmětnou žalobu za důvodnou a své úvahy právně a skutkově - byť stručněji - rozvedl.

Napadený rozsudek není podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný z toho důvodu, že by krajský soud nesprávně vymezil předmět řízení. Ačkoli stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval na to, že jako předmět řízení (a jako zásah) označil nekonání voleb v řádných termínech, Nejvyšší správní soud již v předcházejícím rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 6 Aps 2/2007 - 134, konstatoval, že za zásah sice stěžovatel označil aplikaci stavovských předpisů a že tudíž stěžovatel nepožadoval abstraktní kontrolu normativního aktu žalované (což by svědčilo o správnosti závěrů učiněných stěžovatelem), nelze však i podle tohoto předcházejícího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odhlédnout od toho, že správní soud se musel vypořádat i s tím, že prodloužení volebního období a nekonání voleb bylo způsobeno právě v důsledku aplikace stavovského předpisu. Nejvyšší správní soud tedy již v předcházejícím zrušujícím rozsudku stanovil, že krajský soud se má k aplikaci stavovských předpisů výslovně vyjádřit v tom směru, zda samotná aplikace může představovat nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s.

Argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud v tomto směru považuje za nekonzistentní, neboť v jiné části své kasační stížnosti se soustřeďuje na přijetí předmětného stavovského předpisu a považuje právě toto (aplikaci tohoto stavovského předpisu) za jiný zásah proti své osobě. Podle žaloby a dalších podání stěžovatel sám předmět řízení vymezil v tom směru, že v petitu č. 3 žádal, aby soud žalované přikázal změnu stavovského předpisu tak, aby byla ve znění před sjezdem delegátů ČLK ve dnech 31. 10. 2003 - 2. 11. 2003. Stěžovatel v důsledku své vlastní procesní aktivity požadoval, aby se soud k novelizaci volebního řádu vyjádřil, protože jinak by nemohl rozhodnout o petitu č. 3 žaloby.

Nejvyšší správní soud považuje argumentaci stěžovatele v tom směru, že soudy se měly zaměřit pouze na nekonání voleb, nikoli na stavovský předpis a důsledky jeho aplikace, když tu neexistuje jakýkoli na něj navazující akt žalované a když pouze v přímém důsledku tohoto stavovského předpisu došlo ke stěžovatelem vytýkanému prodloužení volebního období, za umělý problém. Byl to totiž právě stavovský předpis, který sám o sobě nabytím účinnosti způsobil prodloužení volebního období, které stěžovatel považoval za zásah do svých práv. Tomuto odpovídá i odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť krajský soud se vyslovoval k otázce, zda *„změna volebního řádu ČLK (prodloužení volebního období ze 4 na 5 let, a to i stávajícím funkcionářům a orgánům) by byla podřaditelná pod pojem zásah“*.

Krajský soud proto nepřistoupil k abstraktní kontrole stavovského předpisu, ale v souladu s předcházejícím názorem Nejvyššího správního soudu se vyjádřil k tomu, zda aplikace stavovského předpisu v podobě prodloužení volebního období funkcionářů a delegátů žalované pojmově představuje zásah podle ustanovení § 82 s. ř. s. či nikoli.

Jinými slovy Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem shledává za podstatné to, na základě čeho došlo ke stěžovatelem rozporovanému prodloužení volebního období, čemuž následně odpovídá i případný procesní prostředek obrany před soudy. Odlišnou situací by proto například bylo, pokud by k prodlužování volebního období funkcionářů žalované docházelo tím, že by žalovaná fakticky bez změny vnitřních předpisů neprováděla volby a „ponechala“ si stávající funkcionáře. Z ustanovení § 87 odst. 1 s. ř. s. totiž vyplývá, že soud musí v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu vycházet ze skutkového stavu, jaký tu je v době jeho rozhodování. To znamená, že pokud byl skutkový stav takový, že k prodloužení volebního období došlo přijetím stavovského předpisu, musel se k tomuto krajský soud vyjádřit a stavovským předpisem se i zabývat.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelovou kritikou na adresu krajského soudu v tom směru, že by krajský soud selhal ve své funkci ochránce práva, protože řízení dle stěžovatele trvalo neúměrnou dobu. Délku řízení podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu ovlivnil především samotný postup stěžovatele, jenž postupně upravoval svůj návrh a dále zvolil procesní strategii, která řízení o několik let prodloužila (řízení o ustanovení opatrovníka žalované).

Není proto naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

K meritu kasační stížnosti ohledně důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, kdy se stěžovatel dovolává stížnostního bodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, podle něhož pro vyhovění žalobě na ochranu před nezákonným zásahem musí být kumulativně splněny 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, které 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). Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v předcházejícím rozsudku v dané věci, nebude-li, byť jediná podmínka splněna, nebude možno ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout a žaloba bude muset být jako nedůvodná zamítnuta. Jak přitom dále vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, posouzení naplnění jednotlivých podmínek je otázkou meritorní jako součást rozhodnutí ve věci samé.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl v souladu s výše uvedenými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelem rozporované prodloužení volebního období v důsledku novelizace volebního řádu splňuje výše specifikovanou 4. podmínku zásahu dle ustanovení § 82 s. ř. s., neboť jej shledal za „zásah“ v širším smyslu, a 1. podmínku, neboť žalobce byl přímo zkrácen na svých právech. S těmito závěry krajského soudu stěžovatel souhlasí.

Krajský soud dále také konstatoval, že nebyla naplněna 5. a 6. výše definovaná podmínka - stavovský předpis nebyl dle krajského soudu zaměřen vůči stěžovateli a ani nebylo v jeho důsledku vůči stěžovateli zasaženo, přičemž zásah netrvá ani nehrozí jeho opakování. S tímto stěžovatel důrazně nesouhlasí, ovšem dle názoru Nejvyšší správního soudu nepřináší relevantní argumentaci vyvracející tyto závěry.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu v tom směru, že stěžovatel byl přímo zasažen na svých právech volit a být volen (bez určení, zda takovéto dotčení na právech stěžovatele bylo zákonné či nikoli). Krajský soud však žalobu zamítl z toho důvodu, že zásah, který byl vymezen jako důsledek aplikace stavovského předpisu, nebyl zaměřen vůči stěžovateli jako konkrétní osobě a že v důsledku tohoto zásahu nebylo konkrétně vůči stěžovateli prostřednictvím orgánů a funkcionářů žalované zakročeno.

Tento závěr v podobě nesplnění 5. podmínky nezákonného zásahu se stěžovateli nepodařilo obsáhlou argumentací vyvrátit, neboť naplnění 5. podmínky nezákonného zásahu dovozuje z toho, že byla v posuzovaném případě splněna 1. podmínka pro konstatování nezákonnosti zásahu - přímé zasažení do jeho práv. Nejvyšší správní soud ale v tomto směru musí poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, a dikci ustanovení § 82 s. ř. s., které činí mezi přímým zkrácením práv žalobce a zaměřením zásahu proti žalobci ve smyslu charakteru zásahu rozdíl. Pokud by podmínka v podobě zaměřenosti zásahu (podmínka č. 5) představovala množinu skutečností identickou s množinou představující přímé zasažení do práv žalobce (podmínka č. 1), nemusel by ji zákonodárce do ustanovení § 82 s. ř. s. vůbec zakotvovat. Z dikce ustanovení § 82 s. ř. s. naopak vyplývá, že 1. podmínka se týká právní sféry konkrétní osoby v podobě nutnosti zasažení jejich práv a že 5. podmínka definuje charakter samotného zásahu jako určité formy činnosti správního orgánu.

Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že samotný fakt zasažení do práv osoby ještě neznamená, že právní řád poskytuje takovéto osobě přímou ochranu prostřednictvím žaloby podle s. ř. s. Nejvyšší správní soud v tomto směru např. odkazuje na ustanovení § 70 písm. a), b), a c) s. ř. s., podle kterého jsou ze samostatného soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyloučeny tam uvedené

akty orgánů veřejné správy - srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009 - 113 ze dne 23. 8. 2011.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2007, č. j. 8 Aps 4/2007 - 47, uvedl, že *„účelem ochrany poskytované podle § 82 s. ř. s. je zajistit ukončení nezákonného zásahu správního orgánu, proti kterému se nelze bránit jinými právními prostředky.“* V dalším rozsudku ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že *„jde o ochranu před zásahem, který bezprostředně a přímo trvá nebo hrozí a kterému je nutno v případě, že je nezákonný, nutno zabránit, tj. zakázat jej vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.) a tím jej právně v daném okamžiku nebo pro futuro znemožnit... Subsidiární charakter ochrany poskytované podle § 82 a násl. s. ř. s., s cílem pouze zamezit trvání nezákonného zásahu či odvrátit jeho bezprostřední hrozbu, vyplývá rovněž z ustanovení § 85 s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřípustná, lze li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný... Cílem žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. je ochrana práv subjektů dotčených zásahem veřejné moci, proti němuž neexistují jiné prostředky ochrany, a jehož působení do práv dotčeného subjektu trvá, či jehož opakování hrozí.“*

Z koncipování žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. tedy dle Nejvyššího správního soudu naopak vyplývá, že tato žaloba je využitelná jen vůči určitým formám činnosti orgánů veřejné správy a že nemá nahrazovat jiné prostředky ochrany normované s. ř. s. nebo jinými právními předpisy. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pro poskytnutí ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je nutné splnit všechny podmínky normované ustanovením § 82 a násl. s. ř. s. a pouhé dotčení právní sféry stěžovatele není dostačující.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že prodloužení volebního období funkcionářů žalované nesplňuje 5. podmínku pro vyhovění žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, neboť prodloužení volebního období nebylo zaměřeno přímo proti stěžovateli a ani v jeho důsledku nebylo proti němu přímo zasaženo. Stavovský předpis, vůči jehož důsledkům v podobě jeho aplikace stěžovatel brojí, totiž obecně upravil volební právo všech členů žalované. Pokud však určitá forma činnosti orgánu veřejné moci směřuje vůči všem osobám (a zasahuje tak do jejich právní sféry, včetně sféry stěžovatele), vůči nimž takováto entita vystupuje vrchnostensky coby nositel veřejné moci, nelze hovořit o tom, že tato činnost byla zaměřena přímo proti stěžovateli coby konkrétní osobě, nebo že bylo v důsledku tohoto aktu vůči stěžovateli přímo zasaženo.

Jak Nejvyšší správní soud výše vyložil, je žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu použitelná pouze vůči určitým úkonům, které zákonodárce vymezil tak, že takovýto akt správního orgánu - objektivně posouzeno - musí být vůči žalobci zaměřen nebo v jeho důsledku musí být vůči žalobci přímo zasaženo. Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací stěžovatele v tom směru, že naplnění 5. podmínky se může týkat více subjektů, kteří se vůči zásahu mohou domáhat ochrany podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.; zásah tudíž pojmově nemusí být zaměřen výlučně vůči konkrétní osobě. Proto se např. mohou domáhat ochrany po splnění všech procesních podmínek normovaných s. ř. s.

všichni účastníci demonstrace, vůči nimž byl proveden zákrok policistů (srov. poznámka č. 103 in Hendrych, D. a kol. *Správní právo.* 7. vyd. 2009, s. 579 - 584).

V nyní posuzovaném případě však byla situace skutkově a právně podstatně odlišná, neboť akt žalované byl zaměřen vůči všem jejím členům. Za takové situace tudíž nelze hovořit o tom, že byl zaměřen vůči stěžovateli nebo že v jeho důsledku bylo vůči stěžovateli zasaženo. Jak bylo výše poukázáno, nepředstavuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. obecně přípustný prostředek obrany vůči všem aktům orgánů veřejné moci; zákonodárce ji naopak koncipoval jako subsidiární prostředek obrany vůči určitým konkrétním aktům správních orgánů. V posuzovaném případě však žalobce brojil proti důsledkům aplikace stavovského předpisu, který však (včetně jeho aplikace) nebyl zaměřen vysloveně vůči stěžovateli, ale byl adresován obecně vůči všem členům žalované.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, uvedl, že abstraktní akty nesplňují 5. podmínku pro vyhovění žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Novelizace stavovského předpisu – volebního řádu žalované – přitom splňuje všechny znaky abstraktní právní normy, kterými jsou obecnost, regulativnost, právní závaznost a vynucení jejího dodržování veřejnou mocí (srov. Knapp, V. *Teorie práva*. 1. vyd. 1995, s. 148 - 153). Novelizovaný volební řád upravil volební právo všem členům žalované a prodloužil funkční období funkcionářů žalované; nevybočil tak ze znaků právního předpisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011 - 22), s čímž ostatně souhlasí sám stěžovatel v bodu V. (resp. VII) své kasační stížnosti, a proto nelze hovořit o jeho konkrétnosti vůči stěžovateli, neboť změna volebního období se dotkla všech členů a funkcionářů žalované.

Jiná situace by naopak byla, pokud by výslovně stavovský předpis speciálně a odchylně od obecné úpravy upravil volební právo pouze žalobci nebo určité skupině členů žalované (byť by to činil „obecnými znaky“). V takovém případě by byla 5. podmínka pro přiznání důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem splněna.

Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že v posuzovaném případě nebyla splněna 5. podmínka pro přiznání důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť zásah nebyl zaměřen přímo proti stěžovateli, ani v jeho důsledku nebylo proti němu přímo zasaženo.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s argumentací stěžovatele v tom směru, že mu byla protiústavně odepřena ochrana volebního práva, jež bylo změněno obecně závazným právním aktem žalované. Byť se v tomto bodu dostává stěžovatel do rozporu se svou předcházející argumentací v tom směru, že předmětem řízení není novelizace stavovského předpisu, ale nekonání voleb v řádných termínech, je nutné poukázat na skutečnost, že krajský soud žalobu neodmítl z procesních důvodů, ale že ji jako nedůvodnou po zvážení všech okolností případu podle ustanovení § 87 odst. 1 s. ř. s. zamítl, neboť se nejedná o nezákonný zásah dle ustanovení § 82 s. ř. s.

To, že jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci podle čl. 4 Ústavy, ještě neznamená, že bude jakékoli žalobě vyhověno bez ohledu na to, aby pro takovýto

krok byly splněny podmínky normované příslušnými hmotněprávními a procesněprávními předpisy. Nejvyšší správní soud se v tomto směru dovolává judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 768/06), podle které ne každé porušení volebního práva odůvodňuje zásah volebního soudu. To znamená, že i kdyby bylo prodloužení volebního období funkcionářů žalované v určitém ohledu v rozporu s právními předpisy a s právy stěžovatele (Nejvyšší správní soud v tomto směru opětovně zdůrazňuje, že krajský soud nehodnotil, zda stěžovatelem vytýkaný zásah byl protiprávní či nikoli, tudíž Nejvyššímu správnímu soudu za této situace nepřísluší se k této otázce vyjadřovat), nemuselo by to vést z výše uvedeného důvodu k vyhovění žalobě a ke konstatování nezákonného zásahu. Nadto je třeba přihlédnout i k tomu, že ústavní ochrana stavovské samosprávy (a tím i voleb v rámci této veřejnoprávní korporace) má specifickou dimenzi oproti volbám do Parlamentu České republiky nebo do územní samosprávy (srov. bod 48 - 52 nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06).

Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje názoru stěžovatele v tom směru, že důvodnost jeho žaloby dokládá rozhodnutí Ústavního soudu v „kauze poslance Melčáka“ - sp. zn. Pl. ÚS 24/09, Pl. ÚS 27/09. Nejvyšší správní soud musí předně konstatovat, že se jedná o skutkově zcela odlišnou kauzu, neboť v tomto případě ústavní stížnost podal poslanec, tj. zvolený funkcionář, z důvodu porušení svého práva na nerušený výkon veřejné funkce. V nyní posuzovaném případě však stěžovatel nebyl v době podání žaloby nebo v době rozhodování krajského soudu funkcionářem žalované a naopak se cítil prodloužením volebního období funkcionářů a orgánů žalované zasažen do svého práva volit a kandidovat, tj. novelizace volebního řádu jemu osobně nezměnila funkční období. Zásah do právního postavení stěžovatele tudíž byl diametrálně odlišný od „kauzy poslance Melčáka“.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na právní rozdíly v případě „kauzy poslance Melčáka“, neboť v tomto případě Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti proti rozhodnutí podle ustanovení § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o ÚS“, (jíž „typově“ odpovídá žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.), kdežto stěžovatel zvolil jako prostředek obrany žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené ohledně použitelnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (vyjde-li z toho, že se jedná „typově“ o obdobné řízení jako v případě ústavní stížnosti proti rozhodnutí) může mít za svůj předmět zcela odlišné akty správních orgánů. Rozdílnosti mezi žalobou proti správnímu rozhodnutí a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ohledně jejich předmětu také způsobují, že správní soud může svým rozsudkem meritorně rozhodnout v obou řízeních naprosto odlišným způsobem, a to buď zrušit rozhodnutí podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., event. upustit od potrestání podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., anebo zakázat pokračovat v porušování práva a přikázat obnovení stavu před zásahem podle ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s.

Nadto nelze nevidět, že z odůvodnění jednotlivých rozhodnutí týkající se „kauzy poslance Melčáka“ - nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/09, Pl. ÚS 27/09 - není zcela

zřejmé, jakým způsobem Ústavní soud určité hmotněprávní a procesněprávní aspekty (zejm. charakter napadeného aktu, způsob dotčení práv stěžovatele a jeho intenzitu) případu vyhodnotil. Odůvodnění těchto souvislostí obsahují pouze odlišná stanoviska disentujících soudců JUDr. Vladimíra Kůrky a prof. JUDr. Jana Musila, CSc.; což však znamená, že tyto názory v souladu s ustanovením § 14 zákona o ÚS nebyly akceptovány rozhodující většinou pléna. Disenty v této věci navíc dospívají ke zcela opačnému závěru, než učinila rozhodující většina pléna, tj. že ústavní stížnost poslance Melčáka byla nepřípustná, resp. nedůvodná.

Částečně se k výše uvedeným aspektům vyjádřilo usnesení ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09, o odkladu vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., když bez bližšího odůvodnění uvedlo, že se v případě rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny jedná o „smíšený akt“, neboť má znaky normativního právního aktu, zároveň však podle Ústavního soudu představuje akt aplikace práva - rozhodnutí (dle záhlaví), event. zásah orgánu veřejné moci (dle odůvodnění). Podle výroku II. nálezu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 však Ústavní soud rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny nezrušil coby akt aplikace práva ve smyslu rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ani nezakázal v pokračování zásahu a nepřikázal obnovit stav před zásahem (pokud Ústavní soud vyhodnotil vyhlášení voleb coby zásah), ale rozhodl o pozbytí jeho platnosti současně s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, což by odpovídalo tomu, že jej vyhodnotil jako normativní právní akt.

Za této situace, kdy Ústavní soud blížeji neosvětlil charakter řízení, jež bylo před ním vedeno, a charakter napadeného aktu, nelze bez dalšího závěry nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/09, Pl. ÚS 27/09, jednoduchým způsobem aplikovat. Nejvyšší správní soud připomíná, že se nejedná o striktní lpění na „formalistických otázkách“, ale že je vždy podstatné určit, jaký je charakter napadeného aktu, přičemž teprve poté se mohou správně použít příslušné právní prostředky obrany. Tyto prostředky se přitom pochopitelně odlišují, což odůvodňuje i jiné podmínky a postupy příslušného orgánu v takovém řízení včetně jiného způsobu meritorního vyřešení věci.

Není proto naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Snáší-li stěžovatel argumenty ohledně toho, že postup žalované byl nezákonný a že se k této otázce krajský soud měl vyjádřit, musí Nejvyšší správní soud odkázat na výše uvedené ohledně toho, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je pro poskytnutí ochrany nutné splnit veškeré znaky nezákonného zásahu. Pokud krajský soud podle názoru Nejvyššího správního soudu správně shledal, že v posuzovaném případě není splněna 5. a 6 podmínka nezákonného zásahu, nemusel se krajský soud zákonností zásahu zabývat, neboť by to bylo zbytečné a bez vlivu na meritorní výrok.

Není proto naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že krajský soud žalobu zamítl ze dvou důvodů, a to nenaplnění 5. a 6. podmínky nezákonného zásahu, přičemž stěžovatel výslovně napadal posouzení 5. podmínky provedené krajským soudem v napadeném rozsudku. Protože ale podle krajského soudu nebyla naplněna rovněž 6. podmínka nezákonného zásahu (trvání zásahu, jeho důsledků či hrozba jeho opakování), považuje Nejvyšší správní soud i vzhledem k argumentaci stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti za nutné se i k tomuto vyjádřit.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zásah v podobě důsledků aplikace novelizace stavovského předpisu v době rozhodování krajského soudu netrval a že nehrozilo jeho opakování, byť poněkud z jiných důvodů, než které shledal krajský soud.

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle ustanovení § 82 s. ř. s., je koncipována jako prostředek ochrany před aktuálním a probíhajícím protiprávním zásahem - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 Aps 2/2008 - 345.

Jak bylo výše podrobně rozvedeno, stěžovatel učinil za předmět řízení to, že v roce 2003 přijetím novelizace stavovského předpisu a v důsledku jeho aplikace bylo prodlouženo volební období již zvolených funkcionářů žalované, čímž mělo být porušeno právo stěžovatele volit a být volen v termínu, který odpovídal konci původního funkčního období před jeho prodloužením stavovským předpisem, přičemž žalovaná měla mít dle argumentace stěžovatele v tomto „prodlouženém“ období funkcionáře bez příslušného mandátu získaného volbou. Jak však vyplývá z následujících podání stěžovatele i žalované, v mezidobí již proběhly příslušné volby, v nichž byli zvoleni noví funkcionáři žalované na volební období 5 let, přičemž sám stěžovatel se v těchto volbách ucházel o významnou funkci v rámci žalované. Stěžovatelem vytýkané prodloužení volebního období funkcionářů žalované se tak týkalo pouze období mezi lety 2003 až do dalších voleb, které však již podle shodných prohlášení obou účastníků řízení proběhly; tento zásah tedy evidentně netrvá. Z obsahu soudního spisu a ani z argumentace účastníků řízení přitom jakkoli nevyplývá, že by trvaly důsledky tohoto zásahu, resp. že by nějaké vůbec nastaly.

Předmětem řízení nebylo to, že novelizací volebního řádu bylo obecně stanoveno volební období pro následně zvolené funkcionáře na dobu 5 let. Samotný stěžovatel v tomto směru opakovaně poukazoval na to, že sjezd delegátů je oprávněn pro futuro měnit délku volebního období funkcionářů žalované a že s tímto souhlasí. Nelze tudíž podle Nejvyššího správního soudu dovozovat, že důsledkem zásahu - jednorázového prodloužení volebního období funkcionářů žalované v roce 2003 - je to, že všichni další nově zvolení funkcionáři žalované mají pětileté funkční období.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že nehrozí ani opakování zásahu. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, ve spojení s usnesením Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 130/06, musí existovat hrozba opakování zásahu v tom smyslu, že se správní orgán snaží dosáhnout konkrétního, předem zřejmého cíle, a k následným zásahům správní orgán přistupuje proto, že předchozí zásah k cíli nevedl nebo k jeho dosažení nepostačoval - mezi jednotlivými zásahy proto musí existovat určitá věcná a časová souvislost. Pokud cílem

žalované bylo v posuzovaném případě prodloužení volebního období jejích tehdejších funkcionářů ze čtyřletého období na pětileté za účelem zvýšení stability a odbornosti těchto představitelů, bylo tohoto cíle žalovanou přijetím novelizace volebního řádu dosaženo v roce 2003. Tomu odpovídá i skutečnost, že od roku 2003 žalovaná volební řád ohledně délky funkčního období jakkoli neupravovala.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i z důvodu nesplnění 6. podmínky nezákonného zásahu (v podobě nutnosti trvání zásahu, jeho důsledků nebo hrozby jeho opakování) by nemohla být stěžovateli poskytnuta ochrana v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

Protože krajský soud správně konstatoval také nesplnění 5. podmínky, žalobu meritorně zamítl; nebylo proto důvodu pro postup podle ustanovení § 86 s. ř. s. (zastavení řízení).

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaná měla ve věci úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné činnosti. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. prosince 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu