



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: a) PharmDr. V. P., b) Mgr. M. K., c) PharmDr. H. H., d) Mgr. L. D., e) Mgr. J. D., f) Mgr. E. Z., g) PharmDr. L. P. S., h) Mgr. H. Ř., i) Mgr. V. Š., j) Mgr. M. H., k) PharmDr. L. S., l) PhMr. L. F., m) Mgr. M. P., n) Mgr. M. P., o) PharmDr. Z. S., Ph.D., p) Mgr. H. H., q) Mgr. A. H., r) Mgr. M. V., s) RNDr. E. E., t) PharmDr. E. B., u) Mgr. J. G., v) PharmDr. J. H., w) Mgr. I. U., x) Mgr. J. H., y) PharmDr. T. H., Ph.D., z) Mgr. J. N., aa) Mgr. A. N., ab) PharmDr. M. V., ac) Dr. P. N., ad) PharmDr. P. N., ae) Mgr. D. F., af) Mgr. A. F., ag) Mgr. R. F., ah) Mgr. I. V., ai) PharmDr. R. V., aj) Mgr. A. P., ak) PharmDr. V. Š., al) PharmDr. J. S. am) Mgr. P. S., an) Mgr. V. S., ao) Mgr. E. B., ap) PharmDr. L. N., aq) Mgr. L. K., ar) Mgr. K. Š., as) PharmDr. P. B., at) PharmDr. V. B., au) PharmDr. P. K., av) Mgr. H. M., aw) D. Š., ax) D. G., všichni zastoupení doc. JUDr. Alešem Rozehnalem, Ph.D., advokátem se sídlem Týnská 633/12, Praha 1, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zastoupená Mgr. MUDr. Jaroslavem Maršíkem, advokátem se sídlem nám. Svobody 1, Teplice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a) až n) a p) až ax) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2019, č. j. 9 A 122/2019 – 218,

**t a k t o :**

- I. Zpětvzetí kasačních stížností žalobců a) až n), p) až aa), ac) až ae) a ah) až ax) **se bere na vědomí.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech žalobců a) až n), p) až aa), ac) až ae) a ah) až ax).
- III. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2019, č. j. 9 A 122/2019 – 218, **se zrušuje** v rozsahu, jímž byly odmítnuty žaloby žalobců ab, af) a ag); v tomto rozsahu **se věc vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

[1] Včasně podanými kasačními stížnostmi brojili žalobci, jakožto stěžovatelé, proti shora označenému usnesení (dále jen „napadené usnesení“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla odmítnuta žaloba všech v záhlaví označených žalobců na ochranu před nezákonným zásahem žalované.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že se žalobci 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 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 porušeno 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.

[3] Městský soud shledal žalobu opožděnou. K tomuto závěru dospěl na základě zjištění, že poslední z výše vymezených zvláštních volebních shromáždění skončilo již dne 27. 6. 2019, a jelikož žalobci vymezený nezákonný zásah měl spočívat právě v konání těchto shromáždění, tedy jedná se o zásah jasně časově ohraničený a ukončený, odvíjí se od konce časově posledního z nich počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Lhůta pro podání žaloby tak měla uplynout dne 27. 8. 2019, zatímco žaloba byla podána až 16. 9. 2019. Městský soud tudíž žalobu odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Závěrem také podotkl, že žalobní petit byl formulován na uložení povinnosti, jež není v pravomoci správních soudů při rozhodování o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 87 s. ř. s.). Podle městského soudu bylo možné žalobu v rozsahu části petitu požadující „*uložení povinnosti žalované zajistit nové konání řádných voleb zástupců na sjezd delegátů, a to tak, že volby se budou odehrávat v jeden den a na jednom místě*“, odmítnout i z důvodu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nedostatek pravomoci správního soudu je neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.

[4] Stěžovatelé v kasační stížnosti označili důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V obecné rovině tedy podali kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[5] V konkrétní rovině pak stěžovatelé namítají, že závěry městským soudem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 Aps 1/2013 – 25, již byly překonány, a to např. nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, na jehož základě došlo k posunu při stanovení kritérií pro hodnocení, zda je zásah třeba považovat za trvalý, či nikoli. Ústavní soud se zde důkladně zabývá zásadou proporcionality

ve vztahu k právu na přístup k soudu. Konstatuje, že každé stanovení lhůty, po kterou se lze na soud obrátit, je omezením práva na přístup k soudu, a je proto v každém případě nutné individuálně posoudit, zda se jedná o zásah přiměřený. Ústavní soud zdůraznil, že rozlišení, kdy jde o zásah trvalý, a kdy o ukončený s trvalými následky, není vždy černobílé a jednoznačné, a podotkl, že v dřívější judikatuře sám Nejvyšší správní soud upřednostnil benevolentnější přístup při výkladu lhůt pro podání žaloby v zájmu efektivního zachování práva na přístup k soudu, když dovodil nutnost upřednostnění práva na přístup k soudu před zájmem na právní jistotě. Upřednostnění výkladu, který vede k odepření přístupu k soudu, je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a to především v případech, kdy ukončenost zásahu je hraniční a jeho posouzení není z pohledu účastníka řízení předvídatelné. Stěžovatelé mají za to, že v nyní projednávaném případě i po skončení zvláštních volebních shromáždění pokračoval nezákonný zásah, který se i nadále odrážel v právní sféře žalobců. Byli-li delegáti okresních sdružení zvoleni nezákonně, jejich postavení delegátů (a tím i zástupců žalobců na sjezdu) zůstávalo nezákonné i nadále, přičemž tento zásah pokračoval až do konání sjezdu, kde nezákonně zvolení delegáti za žalobce vykonali práva vyplývající z členství v komoře. Stěžovatelé jsou toho názoru, že dle kritérií nastavených Ústavním soudem se v nyní posuzované věci jedná o pokračující zásah, a žaloba tudíž byla podána včas.

[6] Žalovaná v rámci svého vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že na žalobu i kasační stížnost stěžovatelů není možné nahlížet jako na hromadné podání, ale jako na samostatné žaloby a kasační stížnosti. Každý ze žalobců by tak měl vždy doložit svou žalobní legitimaci k podání žaloby proti nezákonnému zásahu včetně skutečností, z nichž by soud mohl dovodit, zda jde o zásah ukončený, či trvalý. Žalobci v tomto ohledu selhávají jak na úrovni podané žaloby, tak na úrovni kasační stížnosti. Byli to žalobci, kdo vymezil trvání tvrzeného nezákonného zásahu nejzazším datem 27. 6. 2019 u posledního citovaného zvláštního volebního shromáždění v Okresním sdružení lékárníků v Praze 7, aniž by v žalobě uvedli, z čeho by bylo možné dospět k závěru o tom, že zvláštní volební shromáždění je zásahem trvalým. V žalobě nelze nalézt jiné tvrzené zkrácení práv žalobců než porušení práva volit a být volen. Pokud městský soud rozhodoval o žalobě v podobě, v jaké byla podána, s vymezením nezákonného zásahu tak, jak je uvedeno v jejím petitu, bylo jeho rozhodnutí zcela správné. Odkaz na nález Ústavního soudu, který se zabývá přímým zásahem zaměřeným přímo proti účastníkovi řízení a s evidentně trvalými následky, je v této věci nepřiléhavý.

[7] Podáním ze dne 25. 11. 2019 vzal stěžovatel o) svou kasační stížnost zpět. Předsedkyně senátu vzala uvedené zpětvzetí na vědomí výrokem I. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 2 As 329/2019 – 20 [§ 47 písm. a) věta za středníkem s. ř. s.]. Výrokem II. označeného usnesení bylo rozhodnuto o nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatele o).

[8] Podáním ze dne 18. 12. 2019 vzali stěžovatelé a) až n), p) až aa), ac) až ae) a ah) až ax) své kasační stížnosti zpět. Výrokem I. tohoto rozsudku vzal soud tato zpětvzetí na vědomí. Výrokem II. tohoto rozsudku bylo rozhodnuto o nákladech řízení o kasačních stížnostech uvedených stěžovatelů, a sice analogicky dle § 60 odst. 3 s. ř. s., kdy žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li zastaveno v důsledku zpětvzetí návrhu na zahájení řízení.

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelé ab), af) a ag) (dále jen „stěžovatelé“) namítli, že městský soud nesprávně posoudil včasnost jejich žalob, když označený nezákonný zásah posoudil jako časově ohraničený, přesněji pak jako ke dni 27. 6. 2019 ukončený. Podle jejich přesvědčení se jedná o zásah trvalý, neboť jednotlivé zvláštní volby zástupců na sjezd delegátů vygenerovaly nezákonně zvolené

delegáty, přičemž tito zvolení delegáti si své mandáty z logiky věci uchovali ještě dlouho po svém zvolení. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou. Po seznámení se s obsahem žaloby totiž seznal, že městský soud vyšel v napadeném usnesení z vymezení nezákonného zásahu tak, jak jej žalobci (stěžovatelé) sami formulovali. Zásah měl podle textu žaloby skutečně spočívat v jednotlivých zvláštních volebních shromážděních. Jejich konání přitom bylo jasné a nezpochybnitelně časově ohraničeno, a nemohlo tedy být trvajícím nezákonným zásahem.

[12] Městský soud nicméně 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.

[13] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[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.“ Z uvedeného zákonného textu vyplývá, že soud musí včasnost žaloby posuzovat ve vztahu ke každému žalobci zvlášť, jde-li o subjektivní dvouměsíční lhůtu. Městský soud v napadeném usnesení neuvedl, proč se domnívá, že se každý ze stěžovatelů dozvěděl o vymezeném zásahu právě dne 27. 6. 2019. Nejvyšší správní soud neshledává dostačujícím konstatování městského soudu, že „žalobci předložili oznámení o všech napadených zvláštních volebních shromážděních v jednotlivých okresních sdruženích lékárníků, která byla zveřejněna na internetových stránkách žalované před zabájením shromáždění.“ Ve vztahu k vědomosti toho kterého stěžovatele o vymezeném zásahu to totiž nevypovídá ničeho. Posouzení včasnosti žaloby je přitom otázkou, kterou se soud musí zabývat z úřední povinnosti. V případě zásahové žaloby je navíc údaj o tom, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, jednou z „rozhodných skutečností“ ve smyslu § 84 odst. 3 písm. b) s. ř. s., a neobsahuje-li jej žalobní tvrzení, je nutné žalobce vyzvat k odstranění této vady postupem dle § 37 odst. 5 téhož zákona. Nejvyšší správní soud je navíc přesvědčen, že pokud by tak městský soud učinil, vyšla by nevyhnutelně 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. Tato nejasnost má přitom podstatný vliv na vymezení nezákonného zásahu, případně plurality nezákonných zásahů. Pokud by se jednalo o více zásahů spočívajících v jednotlivých volebních shromážděních, bylo by nezbytné posuzovat počátky běhu subjektivních lhůt zvlášť pro každého žalobce ve vztahu k některému ze zvláštních volebních shromáždění. Je zjevné, že bez odstranění zmíněné nejasnosti ve vymezení nezákonného zásahu není možné otázku včasnosti žalob řádně posoudit. Městský soud měl proto stěžovatele vyzvat také k odstranění nedostatku žaloby spočívajícího v nejasném vymezení skutkového děje, v němž měl zásah spočívat.

[14] Tím, že městský soud stěžovatele nevyzval k odstranění obou výše popsanych vad žaloby, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K takovému pochybení přihlíží Nejvyšší správní soud i nad rámec podané kasační stížnosti [§ 109 odst. 4 téhož zákona].

[15] Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení městského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. Mohl tak ovšem učinit pouze ve vztahu ke stěžovatelům ab), af) a ag), kteří své kasační stížnosti nevzali zpět. Žaloby ostatních žalobců proto zůstávají pravomocně odmítnuty napadeným usnesením. Městský soud tak bude v dalším řízení pokračovat pouze se stěžovateli ab), af) a ag). Ujasní si přitom (případně i v součinnosti s nimi), vůči jakým postupům v průběhu voleb či jejich důsledkům směřují žaloby toho kterého ze zbylých žalobců, a poté si utvoří názor, zda tato jednání mohou být podle jejich povahy nezákonným zásahem; v kladném případě pak posoudí včasnost žaloby (k tomu srovnej rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, body 59 – 65). Přistoupil-li

městský soud k věcnému projednání, posoudí i zákonnost stavovských či jiných předpisů, podle nichž bylo postupováno.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů ab), af) a ag) rozhodne s ohledem na § 110 odst. 3 větu první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2020

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu