



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **MUDr. I. B.**, zastoupené JUDr. Milanem Holomkem, advokátem se sídlem Lešetín II/385, Zlín, proti žalované: **Česká lékařská komora**, se sídlem Dolní náměstí 38, Olomouc, proti rozhodnutí Senátu Čestné rady České lékařské komory (tzn. žalované) ze dne 14. 4. 2007, č. j. 04/63/439, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 4. 2010, č. j. 22 Ca 313/2007 – 128,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 4. 2010, č. j. 22 Ca 313/2007 – 128, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojila žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajského soudu“) ze dne 2. 4. 2010, č. j. 22 Ca 313/2007 - 128 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud prohlásil nicotnost rozhodnutí Senátu Čestné rady České lékařské komory (tzn. stěžovatelky) ze dne 14. 4. 2007, č. j. 04/63/439 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím stěžovatelka rozhodla o vyloučení žalobkyně z České lékařské komory.

Napadeným rozhodnutím bylo tříčlenným senátem Čestné rady Komory ve složení Prof. MUDr. R. Č., CSc. (předseda), členové Prof. MUDr. R. Š. a Prof. MUDr. J. Š., CSc. (všechny tyto osoby jsou dle zveřejněného seznamu členů členy Čestné rady Komory), shledáno, že žalobkyně se disciplinárně provinila tím, že v rámci zdravotní péče poskytované pacientce J. S. tuto pacientku dopisem ze dne 2. 6. 2004 podrobně instruovala, jak má postupovat při zdravotní prohlídce ze strany Okresní správy sociálního zabezpečení tak, aby při této prohlídce byl zdravotní nález objektivně horší než nález odpovídající skutečnému zdravotnímu stavu pacientky, přičemž tuto pacientku vybavila léky, které vzhledem ke svému skutečnému zdravotnímu stavu nepotřebovala a jejichž užívání by ji mohlo poškodit. Tímto jednáním se dopustila porušení povinností vykonávat lékařské povolání odborně v souladu s etikou a způsobem stanoveným

zákony, stavovskými předpisy a závaznými stanovisky Komory dle § 9 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.“) a § 7 odst. 2 písm. a) Organizačního řádu Komory. Za toto disciplinární provinění bylo žalobkyni uloženo dle ustanovení § 13 odst. 3 písm. a) Stavovského předpisu stěžovatelky č. 4 – Disciplinárního řádu (dále jen „disciplinární řád“) a podle ustanovení § 18 odst. 3 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb. disciplinární opatření vyloučení z České lékařské komory.

V žalobě ze dne 19. 9. 2007 (podané v rámci dvouměsíční lhůty od doručení napadeného rozhodnutí) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Především namítala, že se stěžovatelka dopustila procesních pochybení při hodnocení důkazů, neboť její provinění bylo podle jejího názoru podloženo důkazem opatřeným v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, a jeho opatřením došlo k porušení práv jiné fyzické osoby. Dále poukázala na skutečnost, že podle zákona č. 220/1991 Sb. je stanovena věcná příslušnost orgánu, který byl oprávněn rozhodnout v dané věci dle „závažnosti“ porušení povinností člena Komory. Tento právní pojem je podle jejího názoru zcela klíčovým předpokladem pro určení věcné příslušnosti. Žalobkyně namítala, že právní pojem „závažné porušení povinností člena Komory“ uvedený v ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. není v tomto zákoně a ani v disciplinárním řádu blíže konkretizován. Jedná se tedy o neurčitý právní pojem, s nímž se ovšem stěžovatelka v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádala dostatečně. Z toho důvodu nebyla podle žalobkyně zcela nepochybně dána věcná příslušnost tohoto orgánu. Proto je podle názoru žalobkyně na místě se nejprve zabývat tím, zda napadené rozhodnutí je vůbec právním aktem. Pokud je napadené rozhodnutí tzv. nulitním právním aktem, tak nikoho nezavazuje a nikdo není povinen ho respektovat. S uvedenou argumentací navrhla příznání odkladného účinku žalobě a následné zrušení napadeného rozhodnutí. V doplnění žaloby ze dne 3. 12. 2007 dále konkretizovala svou námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí a uvedla, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že bylo vydáno jiným orgánem, než který k tomu má ze zákona č. 220/1991 Sb. pravomoc a působnost. Konkrétně namítala, že Senát Čestné rady Komory je zřízen pouze disciplinárním řádem stěžovatelky, aniž by jeho zřízení a přenesení rozhodovací pravomoci předpokládal zákon č. 220/1991 Sb. Dle ustanovení § 18 zákona č. 220/1991 Sb. je k vydání napadeného rozhodnutí oprávněna pouze Čestná rada Komory, která o tomto disciplinárním opatření rozhoduje svými devíti členy. Disciplinární řád Komory podle žalobkyně nemá jako právní předpis veřejnoprávní charakter a má nižší právní sílu než zákon č. 220/1991 Sb.

Krajský soud nejprve žalobu odmítl usnesením ze dne 10. 1. 2008 pro opožděnost. Toto usnesení však bylo ke kasační stížnosti žalobkyně zrušeno rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008 - 83, který dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas, a to v důsledku nesprávného poučení obsaženého v napadeném rozhodnutí žalované.

Krajský soud rozhodl po vrácení věci Nejvyšším správním soudem k dalšímu řízení o věci tak, že prohlásil nicotnost napadeného rozhodnutí žalované. Dále uložil žalované povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 19 280 Kč. Krajský soud se nejprve zabýval charakteristikou disciplinárního řízení vedeného před Českou lékařskou komorou a dovodil, že toto řízení je správním řízením ve smyslu ustanovení § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále citoval ustanovení § 77 odst. 1, 2 správního řádu, kde je obsažena úprava nicotnosti správního rozhodnutí. Poté se zabýval nejprve důvodností žalobního bodu č. 2), v němž žalobkyně tvrdila, že Čestná rada ČLK neměla dostatek věcné příslušnosti k rozhodování o věci, neboť ta byla dána Okresnímu sdružení stěžovatelky, konkrétně Čestné radě okresního sdružení. V napadeném

rozhodnutí navíc nebyl podle žalobkyně vyložen pojem „závažné“ porušení povinností. Krajský soud citoval ustanovení § 13 a § 18 zákona č. 220/1991 Sb. a dovodil, že i kdyby bylo možno žalobkyni přisvědčit v tom, že Čestná rada Komory nebyla příslušná rozhodovat o vytýkaném jednání žalobkyně v prvním stupni, podle § 77 odst. 1 správního řádu nelze za nicotné považovat rozhodnutí, které bylo vydáno orgánem nadřízeným věcně příslušnému správnímu orgánu. Na základě toho dospěl k názoru, že je-li čestná rada žalované příslušná k rozhodnutí o opravném prostředku proti disciplinárnímu rozhodnutí čestné rady oblastního sdružení stěžovatelky, je třeba uzavřít, že ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu je čestná rada stěžovatelky nadřízeným orgánem čestných rad okresních sdružení stěžovatelky. Rozhodne-li pak o věci namísto věcně příslušného správního orgánu orgán jemu nadřízený, jedná se o výslovnou zákonnou výjimku z důvodů nicotnosti pro nedostatek věcné příslušnosti (§ 77 odst. 1 správního řádu), a proto je vyloučeno z tohoto důvodu nicotnost takového rozhodnutí prohlásit. Z uvedených důvodů krajský soud neshledal žalobní bod č. 2) důvodný. Poté se krajský soud zabýval žalobním bodem č. 1), v němž žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí stěžovatelky bylo vydáno jiným orgánem, než který k tomu má dle zákona č. 220/1991 Sb. pravomoc a působnost. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že napadené rozhodnutí bylo vydáno tříčlenným senátem Čestné rady žalované. Krajský soud vyložil § 18 zák. č. 220/1991 Sb., podle něhož Čestná rada Komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory a skládá se z 9 členů. Dále konstatoval, že slovo „senát“ se v žádném z jeho tvarů v zák. č. 220/1991 Sb. vůbec nevyskytuje. Podle § 2 odst. 11 věty první a druhé Stavovského předpisu žalované č. 4 – Disciplinárního řádu (dále jen „Disciplinární řád“) čestné rady jednají v plénu nebo v tříčlenných senátech jmenovaných předsedou čestné rady. Čestná rada v plénu analyzuje a vyhodnocuje své poznatky, předkládá doporučení ostatním orgánům komory a rozhoduje o vhodném způsobu zveřejnění disciplinárních kauz. Dle § 12 odst. 1 disciplinárního řádu o odvolání rozhoduje senát Čestné rady Komory určený předsedou čestné rady, přičemž Čestná rada stěžovatelky může rovněž rozhodovat i v první instanci za podmínek § 13 odst. 1 disciplinárního řádu. Dle § 13 odst. 2 věty první disciplinárního řádu senát Čestné rady Komory je tříčlenný, může být určen náhradník. Z citovaných ustanovení zákona č. 220/1991 Sb. vyplývá, že zák. č. 220/1991 Sb. svěřuje rozhodování o disciplinárních opatřeních na úrovni žalované jako celku Čestné radě žalované, která má 9 členů, aniž by jakkoli upravoval jakékoli senáty tohoto orgánu. Oproti tomu disciplinární řád přijatý žalovanou podle § 15 odst. 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb. vůbec nepředpokládá rozhodování konkrétního případu „v plénu“ Čestné rady žalované (srov. § 2 odst. 11 větu druhou disciplinárního řádu), ale toliko v tříčlenném senátu (§ 12 odst. 1, § 13 odst. 1, 2 disciplinárního řádu). Z těchto úvah pro krajský soud vyplynulo, že nelze než přisvědčit žalobkyni v názoru, že disciplinární řád svěřuje v rozporu s výslovným zněním zákona rozhodování o disciplinárních věcech na úrovni žalované jako celku jinému orgánu, který není zákonem předvídan. Krajský soud se však s tímto odůvodněním nespokojil a zkoumal, zda oprávnění určit orgán příslušný k projednání disciplinární věci jako vnitřní věci samosprávné korporace nevyplývá z obecně závazného právního předpisu, zde ze zmocnění k vydání Disciplinárního řádu obsaženého v § 15 odst. 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb. Vycházel z toho, že dle § 2 odst. 2 písm. f) zák. č. 220/1991 Sb. komory jsou oprávněny uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Pokud může být disciplinární pravomoc vůči členům žalované uplatňována žalovanou jen v rozsahu stanoveném zák. č. 220/1991 Sb., pak platí, že tak může činit jen prostřednictvím orgánů, které jsou za tímto účelem zřízeny zákonem, a ne jinými. Na tomto místě lze jen opakovaně konstatovat, že zákon č. 220/1991 Sb. v § 18 odst. 1 svěřuje disciplinární pravomoc na úrovni žalované jako celku toliko Čestné radě žalované, přičemž slovo „senát“, případně jiné označení zvláštního orgánu odlišného od 9-členné Čestné rady žalované, se nikde v zákoně nevyskytuje. Proto se krajský soud zabýval dále otázkou, zda oprávnění určit orgán příslušný k projednání disciplinární věci jako vnitřní věci samosprávné korporace nevyplývá z ústavních předpisů. Nepřiklonil se však ani k tomuto závěru, neboť konstatoval, že Ústava České republiky (č. 1/1993 Sb.,

ve znění pozdějších předpisů), upravuje toliko otázky samosprávy územní, nikoli zájmové či profesní; Listina zaručuje jen právo sdružovat se a navíc v čl. 4 odst. 1 výslovně stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Ústavní předpisy se tak k otázce samosprávy zájmových a profesních veřejnoprávních korporací nevyjadřují. Krajský soud proto dále zkoumal, zda oprávnění určit orgán příslušný k projednání disciplinární věci jako vnitřní věci samosprávné korporace nevyplývá z povahy samosprávy jako takové. K tomu uvedl, že samospráva je právu České republiky známa zejm. jako samospráva územních celků (obcí a krajů), profesí (advokáti, notáři, soudní exekutoři, daňoví poradci aj.) a jako samospráva vysokých škol. Všem zákonům svěřujícím jednotlivým korporacím samosprávu je však společné, že kogentně, tj. závazně a bez možnosti odchylky, určují konkrétní orgány pravomocné v rámci takové samosprávy rozhodovat o právech a povinnostech konkrétních osob. Příkladem krajský soud uvedl orgány České advokátní komory (§ 33 odst. 1, § 47 odst. 2 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů), České notářské komory (§ 49 odst. 1, § 41 odst. 2 zák. č. 358/1992 Sb., notářského řádu, ve znění pozdějších předpisů), zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 písm. m) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení) a konečně děkana fakulty spolu s disciplinární komisí coby poradním orgánem (§ 28 odst. 1, § 31 odst. 3 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách).

Z uvedených příkladů krajský soud dovodil, že oprávnění určit orgán příslušný k projednání disciplinární věci jako vnitřní věci samosprávné korporace nevyplývá ani z povahy samosprávy jako takové. Pokud vnitřní stanovový předpis České lékařské komory určuje k rozhodování v disciplinárních věcech lékařů na úrovni této komory jako celku pravomoc tříčlenného senátu vytvořeného ze členů devítičlenné Čestné rady České lékařské komory, je tato úprava v rozporu s výslovným zněním § 18 odst. 1, 2 zák. č. 220/1991 Sb., a proto neplatná. Rozhodnutí vydaná v disciplinární věci lékaře takovým tříčlenným senátem jsou proto vydána orgánem, který k takovému rozhodnutí není věcně příslušný, a proto jsou veškerá taková rozhodnutí podle § 77 odst. 1 správního řádu nicotná.

Krajský soud na základě shora uvedených úvah a závěrů pro důvodnost žalobního bodu 1) vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí, aniž se mu přitom otevřel prostor pro přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí či bezvadnosti řízení, které jeho vydání předcházelo.

V kasační stížnosti stěžovatelka napadla nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“). Odmítla právní názor krajského soudu obsažený v odůvodnění napadeného rozsudku, že tříčlenný senát Čestné rady stěžovatelky nebyl příslušný ve věci rozhodovat z důvodu rozporu s ustanovením § 18 zákona č. 220/1991 Sb., podle něhož má její Čestná rada devět členů a existenci senátů zákon nepředpokládá. Tento zákon ani jiný právní předpis nestanoví Čestné radě stěžovatelky povinnost rozhodovat vždy v plénu všemi devíti členy. Pokud jde o § 18 odst. 2 věta první zákona č. 220/1991 Sb., to pouze určuje počet členů disciplinárního orgánu – Čestné rady stěžovatelky. V žádném případě z něho nelze usuzovat, že určení počtu členů orgánu znamená také povinnost vždy v tomto počtu rozhodovat či snad nemožnost procesně-právní úpravy disciplinárního řízení podzákonným vnitřním předpisem, zvláště, když je k tomuto stěžovatelka zákonem výslovně zmocněna. Pokud by měl platit názor krajského soudu, pak si lze jen stěží představit jeho aplikaci u orgánů, jejichž počet členů zákon č. 220/1991 Sb. neurčuje pevným počtem, nýbrž např. rozmezím (stěžovatelka příkladmo uvedla § 12 odst. 2, § 14 odst. 1, § 16 odst. 2 či § 19 odst. 1 tohoto zákona), anebo není dáno ani početní rozmezí a počet členů je určen podle klíče stanoveného vnitřním předpisem. Stěžovatelka dále namítla, že procesní postup při disciplinárním řízení v rámci Komory není tímto zákonem ani jiným obecně závazným

právním předpisem upraven, a proto je podle jejího názoru třeba vycházet z jejich kompetencí zakotvených v § 2 odst. 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. e), f), a i) a § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., které ji, podle jejího názoru, jednoznačně zmocňují k vlastní procesněprávní úpravě disciplinárního řízení vnitřním stavovským předpisem, jímž je v tomto případě Disciplinární řád stěžovatelky. Rozhodování v tříčlenném senátu proběhlo zcela v souladu s ustanovením § 13 odst. 2 tohoto disciplinárního řádu a nemůže tedy být důvodem krajským soudem tvrzené nicotnosti právního aktu. Navíc až dosud byla tato praxe rozhodování Čestné rady stěžovatelky běžnou praxí. Pokud by šlo o nicotná rozhodnutí vydaná k tomu nepřislušným orgánem stěžovatelky, musely by jak krajský soud, tak i Nejvyšší správní soud tuto skutečnost z úřední povinnosti zjistit a konstatovat již podstatně dříve, neboť ze všech těchto soudy přezkoumávaných rozhodnutí bylo vždy jasně patrné, že byly vydány senátem Čestné rady stěžovatelky, nikoliv plénem tohoto orgánu. Lze konstatovat, že disciplinární praxe v dané formě, kdy rozhodují senáty Čestné rady, a nikoliv plenum Čestné rady, probíhá prakticky od založení Komory jako takové, tedy po dobu cca 18 let, a pokud by bylo akceptováno stanovisko krajského soudu, byly by vlastně všechny dosud vydané disciplinární akty Komory akty nicotnými, a to včetně těch, které byly přezkoumávány krajským soudem i Nejvyšším správním soudem, aniž byla jejich nicotnost konstatována. Z uvedených důvodů stěžovatelka požádala o zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci tomuto soudu k novému projednání a rozhodnutí.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že považuje právní názor krajského soudu za věcně správný a jeho odůvodnění za velmi přesvědčivé a vyčerpávající. Poukázala především na to, že pravomoc rozhodovat o disciplinárních deliktech svých členů byla na stěžovatelku přenesena státem, a to na konkrétní zákonem určený orgán, tj. Čestnou radu Komory. Řízení o disciplinárních deliktech se svým obsahem blíží nepochybně řízení trestnímu, a proto musí mít svá přesná pravidla, a to včetně jasného označení orgánu, který je oprávněn disciplinární řízení vést a v rámci vedeného řízení pak vynášet rozhodnutí. Jelikož zákon nestanoví, že by si Čestná rada Komory mohla zřizovat senáty, a proto rozhodnutí musí vydat Čestná rada Komory jako celek v devítičlenném složení, a nikoliv „nějaký její senát“. Jiný postup je v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny. Výklad zastávaný stěžovatelkou totiž umožňuje, aby Čestná rada Komory rozhodovala případně ve složení jediného člena, pokud by byl takto stavovský předpis koncipován. Stěžovatelka je sice oprávněna vydat jako jeden ze svých předpisů i tzv. disciplinární řád, ale tento musí být v souladu se zákonem, což znamená, že pokud zákon zcela jasně stanoví, že disciplinárním orgánem Komory je Čestná rada, která má podle zákona devět členů, pak žádný předpis vydaný Komorou se od tohoto ustanovení nemůže odchýlit. Z ustanovení § 2 odst. 2 písm. f) citovaného zákona pak jasně plyne, že disciplinární pravomoc je možno uplatňovat pouze v rozsahu stanoveném zákonem. Argumentace stěžovatelky, že tímto způsobem postupuje již 18 let (od svého založení), podle žalobkyně nemůže její postup nijak ospravedlnit a nemůže ani vést k závěru, že se tento nezákonný postup stal postupem zákonným. Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti a uložení povinnosti žalované zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího právního zástupce.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti:

Stížnost na žalobkyni byla podána MUDr. L. N. dne 25. 6. 2004. O zahájení disciplinárního řízení rozhodla revizní komise Okresního sdružení Komory dne 20. 9. 2004, avšak toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím Čestné rady Komory ze dne 9. 9. 2006, jímž byla věc vrácena revizní komisi Okresního sdružení Komory k novému projednání. Následně revizní komise Okresního sdružení Komory podala dne 15. 11. 2006 v souladu s ustanovením § 7 odst. 4 písm. a) disciplinárního řádu návrh na zahájení disciplinárního řízení proti žalobkyni pro porušení povinnosti vykonávat lékařské povolání odborně, v souladu s etikou a způsobem

stanoveným zákony, stavovskými předpisy a závaznými stanovisky Komory dle ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. a § 7 odst. 2 písm. a) organizačního řádu Komory. Následně Čestná rada Komory rozhodla ve tříčlenném senátu napadeným rozhodnutím ze dne 14. 4. 2007, jímž žalobkyni vyloučila z České lékařské komory.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

Meritum věci spočívá v posouzení rozhodovacího důvodu napadeného rozsudku, kterým krajský soud prohlásil nicotnost napadeného rozhodnutí stěžovatelky. Krajský soud v napadeném rozsudku k žalobní námitce posuzoval, zda senát Čestné rady Komory, který vydal napadené rozhodnutí stěžovatelky, byl k vydání tohoto rozhodnutí věcně příslušný. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť zákon č. 220/1991 Sb. svěřuje rozhodování o disciplinárních opatřeních vůči členům Komory za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona pouze Čestné radě Komory jako celku. Delegaci této pravomoci podle krajského soudu neumožňuje ani právo na samosprávu. Nejvyšší správní soud tedy v rámci uplatněných kasačních důvodů posuzoval, zda napadené rozhodnutí stěžovatelky bylo skutečně vydáno věcně nepřislušným správním orgánem a zda z tohoto důvodu bylo od samého počátku nicotné.

Podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. platí, že pokud soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Samotný pojem nicotnost pojednává teorie správního práva tak, že se jedná o „*takové vady rozhodnutí, které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků ... , a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že se jedná o správní akt, resp. že došlo ke vzniku správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu*“: (k tomu blíže Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 369.) Nicotný správní akt je tedy správní akt trpící natolik závažnou vadou, že je nutno jej považovat za „paakt“ či též „právní nullum“. K problematice nicotnosti správních rozhodnutí se již dříve Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře, z níž lze připomenout zejména rozsudek ze dne 30. 9. 2003, č. j. 6 A 82/2000 - 43, přístupný na www.nssoud.cz, jakož i Ústavní soud ČR (k tomu blíže např. náleze ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, přístupný na <http://\nalus.usoud.cz>).

Problematika nicotnosti správních rozhodnutí je s účinností od 1. 1. 2006 upravena správním řádem v ustanovení § 77 a § 78 (podle § 182 správního řádu se jeho ustanovení o nicotnosti použijí pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona). Zde je uvedena i legální definice nicotnosti, která je založena na myšlence určité kategorizace důvodů nicotnosti, a to i se zřetelem k orgánu kompetentnímu k jejímu deklaratornímu prohlášení či vyslovení (viz k tomu Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, Praha, 2006, s. 453). Podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán **vůbec věcně příslušný**; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Dalšími důvody nicotnosti jsou podle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu i takové vady rozhodnutí, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jiné vady, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Jakkoliv má být nicotnost správního rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti k vydání rozhodnutí řešena v první řadě již ve správním řízení, správní soudy k ní samozřejmě musí v intencích § 78 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlížet ex offio, stejně jako k nicotnosti dané vnitřní rozporností, právní či faktickou neuskutečnitelností správního rozhodnutí a dalšími vadami vylučujícími kvalifikaci správního aktu jako rozhodnutí.

V posuzované věci se dle právního názoru zastávaného krajským soudem zjevně mělo jednat o nicotnost rozhodnutí stěžovatelky z důvodu nedostatku věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu. Jak dovozuje k pojmu věcné příslušnosti doktrína, věcná příslušnost vyjadřuje „*vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení. určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení... Pokud existuje v rámci vnitřně strukturovaných správních úřadů nebo právnických osob více správních orgánů, je třeba též určit, který z těchto více orgánů bude rozhodovat. Jedná se o zvláštní případ určení věcné příslušnosti, který se označuje též jako tzv. příslušnost funkční*“ (viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 324 – 325). Věcná příslušnost správních orgánů k vydávání konkrétních správních aktů je primárně stanovena složkovými předpisy správního práva (tzn. jeho zvláštní části). V souladu s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny je i správní rozhodování jako jedna z forem výkonu veřejné moci ovládáno zásadou zákonnosti, což znamená, že je lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Jde-li zároveň o ukládání povinností prostřednictvím správního rozhodování, pak v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být tyto povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Z těchto ústavních pramenů práva vyplývá základní rámec, v němž se musí správní orgán při výkonu své rozhodovací pravomoci pohybovat, a to povinnost vykonávat svou pravomoc pouze tam, kde to zákon výslovně umožňuje a takové mocenské oprávnění mu přiznává. Příslušnost určitého rozhodovacího oprávnění určitému typu (kategorii) správního orgánu v určitém procesněprávním vztahu znamená zároveň i věcnou příslušnost takového správního orgánu k rozhodování věci. Od tohoto kruciólního právního vztahu správního orgánu je třeba odlišit výše uvedenou funkční příslušnost. Jakkoliv ji lze považovat za relativně samostatnou složku věcné příslušnosti, nelze s jejím nedostatkem spojovat vždy tytéž právní následky, jako s nedostatkem samotné věcné příslušnosti ve výše vymezeném smyslu. Obdobně tento rozdíl reflektuje i samotný správní řád, který nespojuje nicotnost správního rozhodnutí se situacemi, v nichž je rozhodnutí vydáno nadřízeným orgánem (zejména v případech atrakce či opatření proti nečinnosti), ani se situacemi, pokud by rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem, ale nikoliv oprávněnou úřední osobou (viz k tomu např. ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 - 70, dále také ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 A 1146/2002 - 59, přístupné na www.nssoud.cz).

Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 220/1991 Sb. je stěžovatelka oprávněna uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Výkon disciplinární pravomoci je dále vymezen v ustanovení § 13 téhož zákona, které zakládá věcnou příslušnost Čestné rady okresního sdružení Komory k výkonu disciplinární pravomoci vůči členům okresního sdružení s tím, že může ukládat jako disciplinární opatření pouze méně závažné druhy sankcí (důtku, pokutu v rozmezí od 2000 do 20 000 Kč), a dále v ustanovení § 18 téhož zákona, které zakládá univerzální pravomoc Čestné rady Komory vůči všem členům Komory. Přitom může Čestná rada Komory uložit za „*závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3000 do 30 000 Kč, b) podmíněné vyloučení z komory, c) vyloučení z komory*“. Citovaný zákon dále stanoví, že Čestná rada komory má 9 členů. Volí ze svých členů předsedu a místopředsedu. Členem čestné rady komory nemůže být člen jiného orgánu komory. Výkladem uvedených ustanovení lze dospět k jednoznačnému závěru, že zákon č. 220/1991 Sb. zakládá pro výkon disciplinární pravomoci Komory dělenou věcnou

příslušnost mezi dva její orgány: Čestnou radu okresního sdružení Komory a Čestnou radu Komory, která je v prvním stupni věcně příslušná k projednání disciplinárního deliktu v rozsahu závažných porušení povinností uvedených v ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. (tj. porušení povinnosti vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony).

Z toho plyne, že zákonné vymezení věcné příslušnosti orgánů Komory k výkonu disciplinární pravomoci skutečně nepočítá s orgánem typu „senát“ Čestné rady Komory, který v posuzované věci vydal napadené rozhodnutí stěžovatelky. Tento orgán Komory (resp. její Čestné rady) je upraven pouze v disciplinárním řádu Komory (tzn. stavovském předpisu č. 4 účinném od 1. 1. 2001), konkrétně v ustanovení § 13 tohoto vnitřního předpisu. Ustanovení § 13 odst. 2 disciplinárního řádu stanoví, že „senát čestné rady komory je tříčlenný, může být určen náhradník. O složení senátu rozhoduje předseda čestné rady komory“. Komora je ze zákona oprávněna prostřednictvím sjezdu delegátů vydávat svůj disciplinární řád (§ 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb.). Podstatné však je, že tento zákon v žádném ze svých ustanovení neuvádí, v jakém poměru je tento vnitřní předpis k zákonné úpravě disciplinárního řízení, resp. co má být jeho obsahem a jaká ustanovení zákona má disciplinární řád provádět. Věcná působnost disciplinárního řádu byla tedy zákonem č. 220/1991 Sb. poměrně nedostatečně vymezena, pročez je otázkou, do jaké míry se tento vnitřní předpis při úpravě procesních pravidel disciplinárního řízení pohybuje secundum legem a do jaké míry jsou jeho pravidla praeter legem či dokonce contra legem.¹ Nejvyššímu správnímu soudu však nepřisluší na tomto místě a v tomto řízení pravomoc přezkoumávat zákonnost vnitřního předpisu Komory v abstraktním slova smyslu, přísluší mu pouze zkoumat soulad aplikace konkrétních pravidel tohoto předpisu se zákonným rámcem disciplinárního řízení upraveným v zákoně č. 220/1991 Sb.

Ze zákona č. 220/1991 Sb. tedy nevyplývá, že by zákonodárce zamýšlel svěřit Komoře oprávnění dotvářet svým prováděcím předpisem věcnou a funkční příslušnost orgánů Komory, kterým zákon svěřuje pravomoc rozhodovat o disciplinárních opatřeních. Z této právní úvahy tedy vyplývá, že žalobkyni lze dát za pravdu v tom směru, že zákon neupravuje „senát“ Čestné rady Komory a nesvěřuje mu eo ipso ani výkon žádných veřejněmocenských oprávnění. Pokud je takový orgán Komory vytvořen pouze na základě disciplinárního řádu Komory coby vnitřního předpisu, pak v tomto rozsahu jde disciplinární řád nad rámec zákona (praeter legem). Pokud stěžovatelka rozhodovala v posuzované věci tímto orgánem („senátem Čestné rady Komory“), ačkoliv měla rozhodovat Čestnou radou Komory, pak byl její postup zjevně nezákonný.

Nejvyšší správní soud dále vážil, zda se jedná o natolik zásadní nedostatek věcné příslušnosti, který by naplňoval podmínky ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu a byl tak podřaditelný pod pojem „absolutní věcné nepřislušnosti“, jež by způsobovala nicotnost napadeného rozhodnutí, kterou vyslovil v napadeném rozsudku krajský soud. Dospěl k závěru, že o takový fatální nedostatek věcné příslušnosti se nejednalo, a to z následujících důvodů.

Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, ne každý nedostatek správního rozhodnutí či dokonce samotného složení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, způsobuje nicotnost takového rozhodnutí. V rozsudku ze dne 16. 2. 2006, č. j. 6 Ads 2/2005 - 95 (přístupný

¹ O tom, že normotvorná pravomoc profesních komor je jejich typickým charakteristickým rysem, avšak její výkon je v konkrétních případech různými zvláštními zákony upraven s rozdílnou mírou úplnosti, se již zmínil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. US 40/06 vydaném ve věci posouzení ústavnosti povinného členství v České lékařské komoře. Při té příležitosti rovněž konstatoval, že jednou z neúplnějších právních úprav (implicite srovnáváno právě oproti zákonu č. 220/1991 Sb.) je úprava obsažená v zákoně č. 85/1996 Sb. o advokacii, ve znění pozdějších předpisů).

na www.nssoud.cz), kde sice správní rozhodnutí bylo vydáno orgánem věcně i funkčně příslušným, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nicotnost nezpůsobuje, pokud správní rozhodnutí vydá organizační útvar správního orgánu příslušný podle interních předpisů k řešení takové věci a pokud je písemné vyhotovení rozhodnutí označeno v hlavičce správním orgánem i jeho příslušným útvarem. Citovaný rozsudek zdejšího soudu vychází z logiky, že vnitřním předpisem nelze v souladu s ústavním rámcem výkonu veřejné moci delegovat pravomoc správního orgánu, nicméně lze jím strukturovat jednotlivé organizační útvary správních orgánů z hlediska funkční příslušnosti, jejichž věcná příslušnost k rozhodování určitého druhu věcí je dána zákonem. Tento právní názor lze vztáhnout i na strukturu a fungování orgánů samosprávných korporací územního i zájmového (profesního) charakteru. Analogicky lze poukázat na obdobnou úpravu u územních samosprávných celků (obcí a krajů) vykonávajících rovněž rozhodovací pravomoc ve strukturované působnosti (samostatné a přenesené). Jak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, tak i zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, zřizují obecní (resp. krajský) úřad jako jeden z orgánů obce (kraje), přičemž zvláštní zákony svěřují těmto orgánům rozhodovací pravomoci v konkrétních oblastech veřejné správy. Ustanovení § 109 odst. 2 zákona o obcích a ustanovení § 68 odst. 2 zákona o krajích výslovně umožňují další organizační členění obecního a krajského úřadu, s nímž výslovně zákony počítají, avšak které se ovšem již děje cestou vnitřních předpisů, konkrétně usnesením rady obce o zřízení odborů obecního úřadu a jejich oddělení, resp. vydáním organizačního řádu krajského úřadu jeho ředitelem (§ 69 odst. 2 písm. f) zákona o krajích). Dalšími příklady obdobné úpravy přímo z prostředí jiných profesních komor lze najít např. u orgánů České advokátní komory, jejichž struktura může být dle zákonného vymezení a na základě zákonného zmocnění dále dotvářena organizačním řádem (§ 49 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů), dále u České komory autorizovaných inženýrů a techniků a Česká komora architektů (§ 30 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů), u Komory patentových zástupců České republiky (§ 63 odst. 2 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů).

Z tohoto stručného srovnání právní úpravy organizační struktury jiných samosprávných korporací je zřejmé, že vnitřním předpisem takové samosprávné korporace v zásadě může být blíže stanovena struktura zákonem předpokládaných správních orgánů nadaných rozhodovací pravomocí, a to na základě zákonného zmocnění, které citované zákony obsahují a které umožňuje samosprávným korporacím stanovit si tuto bližší úpravu vlastními vnitřními (v případě profesních korporací tzv. stavovskými) předpisy. Zákon č. 220/1991 Sb. tak ovšem nečiní ani obecně pro všechny orgány Komory, ani speciálně pro orgány Komory příslušné k vedení disciplinárního řízení; obsahuje pouze opravňující normu k vydání organizačního a disciplinárního řádu jako stavovských předpisů Komory a na straně druhé povinnost jejích členů tyto předpisy dodržovat (§ 15 odst. 2 písm. a), § 9 odst. 2 písm. b) tohoto zákona). Z tohoto „mlčení zákonodárce“ je třeba v souladu s citovaným ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny (který umožňuje delegovat výkon veřejné moci pouze výslovně, a nikoliv tacitně) dovést *per argumentum a contrario*, že pokud zákon výslovně nezmocnil Komoru k určení dalšího organizačního členění jejích orgánů příslušných k vedení disciplinárního řízení (tzn. k vymezení jmenovitých funkčních organizačních útvarů těchto orgánů), pak se z hlediska rozměru funkční příslušnosti těchto orgánů jedná o vadu jejich složení. Kromě toho, v samotném organizačním řádu Komory (stavovském předpisu č. 1 účinném od 1. 11. 2000) navíc není stran existence nějakého dalšího funkčního členění Čestné rady Komory ani zmínka, tento vnitřní předpis orgán typu „senát“ nezná. Existence senátu Čestné rady Komory jako určitého jejího „útvary“ se tedy opírá pouze o citované ustanovení § 13 odst. 2 disciplinárního řádu, a jelikož zákonodárce Komoru výslovně nezmocnil k provedení dalšího

vnitřního členění jejich zákonem stanovených orgánů, nelze než uzavřít, že senát Čestné rady Komory jako samostatný správní orgán sui generis nemá žádný právní základ a jedná se tedy o právně samostatně neexistující funkční útvar Čestné rady Komory (k charakteristice senátu jako orgánu Komory sui generis viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2005, č. j. 6 As 36/2003 - 115, přístupný na www.nssoud.cz), a rozhodování „senátu“ Čestné rady Komory je tak nutno vnímat jako rozhodování Čestné rady Komory, avšak v nedostatečném obsazení či nesprávném složení.

Z výše uvedených premis Nejvyšší správní soud dovedl v posuzované věci tento právní závěr: Krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru, pokud dovedl, že napadené rozhodnutí stěžovatelky je nicotné, neboť je „toliko“ nezákonné. Toto rozhodnutí bylo bez jakýchkoliv pochybností vydáno Čestnou radou Komory, která je k jeho vydání věcně příslušná dle ustanovení § 18 odst. 1 a 3 zákona č. 220/1991 Sb., avšak v takovém složení jejích členů, které neodpovídá zákonné úpravě (devět členů). K odlišné funkční úpravě složení své Čestné rady pro účely ukládání disciplinárních opatření však Komora nebyla zákonem oprávněna, tzn. nebyla oprávněna zřídit tříčlenné senáty upravené v § 13 odst. 2 disciplinárního řádu Komory. Nešlo tedy – jak nesprávně uzavřel krajský soud - o „jiný orgán“, který k takovému rozhodnutí není věcně příslušný, nýbrž o věcně příslušný orgán, který rozhodoval v nedostatečném (tj. pouze tříčlenném) složení. Takový nedostatek příslušnosti správního orgánu neznámá, že by správní orgán nebyl **vůbec** věcně příslušný (jak to vyžaduje § 77 odst. 1 správního řádu), ale znamená zásadní vadu funkční příslušnosti správního orgánu spočívající v nesprávném složení způsobující nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud považuje za vhodné podotknout, že nezákonnost (na rozdíl od „nicotnosti“) není vadou, k níž by soud přihlížel ex offio, aniž by tato byla vůči napadenému rozhodnutí namítnuta (§ 76 odst. 2, § 78, § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Pokud tedy již dříve soudy v obdobných věcech k uvedené procesní vadě rozhodnutí Čestné rady Komory (rozhodování „senátem“, nikoliv Čestnou radou jako celkem) nepřihlíděly, bylo tomu tak proto, že to žalobci nenamítali, resp. v případě řízení o kasační stížnosti byla stěžovatelkou Komora, takže taková námitka z její strany logicky nepřipadla v úvahu (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2010, č. j. 4 Ads 99/2009 – 64, přístupný na www.nssoud.cz). V nyní posuzované věci se však žalobkyně předmětné vady v žalobě výslovně dovolávala.

Jak Nejvyšší správní soud výše uzavřel, napadené rozhodnutí v posuzované věci, a tím pádem ani jiná rozhodnutí vydaná senátem Čestné rady Komory, nejsou nicotná, a soudy také nebyly povinny rušit je z úřední povinnosti bez příslušné námítky účastníka pro nezákonnost. Konec konců je třeba také připomenout, že obdobně problematické rozhodnutí o disciplinárním opatření posuzoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/2001, v němž se jednalo o rozhodnutí senátu Čestné rady Komory veterinárních lékařů České republiky ze dne 20. 1. 2001 o uložení písemného napomenutí a uložení povinnosti k náhradě nákladů disciplinárního řízení, kdy stěžovatel taktéž nenamítal, že nesprávně rozhodoval namísto Čestné rady Komory toliko její senát. Ústavní soud toto rozhodnutí shledal protiústavním, protože ukládalo stěžovateli další sankce (náhradu nákladů řízení) a dále nesplňovalo základní náležitosti správního rozhodnutí, především řádné odůvodnění. K datu vydání tohoto správního rozhodnutí, ani k datu vydání citovaného nálezu Ústavního soudu, zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění účinném do 26. 5. 2004, rovněž neobsahoval zmocnění Komory veterinárních lékařů k bližší úpravě organizačního členění orgánů této Komory (konkrétně Čestné rady), ani zmocňující normu definující blíže obsah disciplinárního řádu, v němž tyto senáty

byly upraveny (v zásadě obdobně jako v případě České lékařské komory).² Jednalo se tedy o srovnatelný případ vady složení správního orgánu samosprávné profesní korporace jako v nyní posuzované věci, a přesto Ústavní soud toto rozhodnutí z uvedeného důvodu, při absenci takového návrhu stěžovatele, ani nezrušil, a dokonce ani nevytkl nesprávné složení Čestné rady Komory veterinárních lékařů při jeho vydání, a ani je neprohlásil za nicotné. Ve vztahu k této úpravě je však třeba pro úplnost poznamenat, že pozdější novelou citovaného zákona č. 318/2004 Sb. bylo do jeho ustanovení § 18 odst. 3 začleněno výslovné pravidlo svěřující kompetenci k rozhodování o odvolání tříčlennému senátu Čestné rady Komory veterinárních lékařů. Zákon č. 220/1991 Sb. však ani takto, ani jinak podobně, novelizován nebyl.

I citovaný nálezn Ústavního soudu tak podle Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že posuzovaný nedostatek funkční příslušnosti správního orgánu nenaplnuje pojmové znaky nicotnosti, jak je v současné platné a účinné právní úpravě vymezen ustanovením § 77 odst. 1 správního řádu.

Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem obsaženým v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tj., že předmětné rozhodnutí stěžovatelky není nicotné, ale je nezákonné. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o předmětné kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. července 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu

² Ustanovení § 17 odst. 2 tohoto zákona ve znění s účinností do 26. 5. 2004 upravující věcnou příslušnost k uložení disciplinárního opatření znělo: „*O uložení disciplinárního opatření rozhoduje čestná rada Komory v disciplinárním řízení zahájeném na návrh předsedy revizní komise nebo předsedy revizní komise okresního sdružení*“.