



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Míluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. K. M.**, zast. Mgr. Janem Spáčilem, advokátem se sídlem Štefánikova 116, Rajhrad, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zast. Mgr. Jiřím Švejnohou Dis., advokátem se sídlem Korunní 2569, Praha 10, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 5. 2015, č. j. 542/ČR/2015, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 Ad 5/2016 – 68,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 Ad 5/2016 – 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

I. Vymezení věci

[1] Včasnou kasační stížností žalobkyně jako stěžovatelka (dále též „stěžovatelka“) napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Čestné rady České lékárnické komory (dále též „čestná rada komory“) ze dne 28. 5. 2015, č. j. 542/ČR/2015. Čestná rada komory tímto rozhodnutím uložila stěžovatelce podle § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o komorách“), a podle § 16 odst. 3 písm. a) Organizačního řádu České lékárnické komory disciplinární opatření pokutu ve výši 15 000 Kč. Disciplinárního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že jako odborný zástupce provozovatele lékárny Lékárna U Zlaté Husy, Božetěchova 79, Brno společnosti NEO PLUS s.r.o. jako poskytovatele zdravotních služeb a jako vedoucí lékárník předmětné lékárny dne 13. 3. 2015 po kontrole přípravny léčiv předmětné lékárny ze strany inspektorů žalované neumožnila další pokračování kontroly, nepředložila veškeré inspektory požadované dokumenty a doklady, včetně přijatých lékařských předpisů, čímž znemožnila provedení řádné kontroly v předmětné lékárně.

[2] V dané věci ze spisu žalované plyne, že na stěžovatelku byla v roce 2014 u komory podána stížnost týkající se nesprávného postupu při vydávání i při přípravě léků. Dne 13. 3. 2015 byla v její provozovně provedena kontrola, o níž byl sepsán „Zápis o provedení dílčí prohlídky“.

V něm je zejména uvedeno, že byl zjištěn nepořádek v přípravně, v lednici byly potraviny a prošlé „LL“, při výdeji na recepty byl zjištěn výdej na průvodky receptů bez náležitostí receptů; další kontrola nebyla umožněna. V zápise je uvedeno vyjádření stěžovatelky o nenahlášení kontroly a že prošlé přípravky byly určeny k vyřazení a že lednice nebyla určena pro léky, k tomu jsou k dispozici dvě jiné lednice. Na to byl učiněn další zápis inspektory, že prošlé přípravky nebyly označeny. Revizní komise komory následně podala návrh na zahájení disciplinárního řízení. To čestná rada komory zahájila dne 16. 4. 2015 a současně stěžovatelce doručila odůvodněné disciplinární obvinění. K nařízenému jednání se dostavil stěžovatelčin zmocněnec, který uvedl, že kontrola nezákonně prověřovala osobní údaje, pročež podal na komoru oznámení k Úřadu pro ochranu osobních údajů a trestní oznámení. Kontrolnímu protokolu vytkl nedostatek náležitostí a celkově označil způsob kontroly za nezákonný. Důvodem odeprání další kontroly byl požadavek kontrolorů na předložení lékařských předpisů bez souhlasu klientů. Po projednání vydala čestná rada komory rozhodnutí napadené žalobou.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Městský soud v napadeném rozsudku poukázal na povinnosti člena komory plynoucí z § 9 odst. 2 zákona o komorách a na věcnou příslušnost čestné rady okresního sdružení a čestné rady komory. V daném případě přisvědčil žalované, že se jednalo o závažný delikt, a tedy k rozhodnutí o něm byla příslušná čestná rada komory. K tomu městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 – 124, ke kompetenci komory k úvaze o závažnosti deliktu. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl ÚS 5/07, shrnujícího judikaturu k posuzování souladu jiných právních předpisů se zákonem, městský soud poměřoval vztah § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu ČLK a § 18 odst. 3 zákona o komorách a dospěl k závěru, že toto ustanovení disciplinárního řádu je koncipováno nad rámec zákona; proto je neaplikoval. Podle názoru městského soudu se žalobkyně dopustila jednoho skutku, jímž spáchala dva disciplinární delikty, neboť jednak porušila povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, a jednak porušila povinnost dodržovat Organizační řád komory. Vzhledem k tomu, že se jednalo o dva delikty v jednočinném souběhu, muselo řízení proběhnout před čestnou radou komory příslušnou k projednání deliktu podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Pokuta byla udělena v rozmezí daném § 18 odst. 3 zákona o komorách a je pouhou spekulací namítat, že by čestná rada okresního sdružení rozhodla o deliktu podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách jinak.

[4] Městský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že žalobkyně byla poškozena nemožností podat odvolání. Proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení je přípustné podat odvolání k čestné radě komory. Proti rozhodnutí čestné rady komory jako prvoinstančního orgánu je možný opravný prostředek, o němž rozhoduje soud. To je výrazem skutečnosti, že v době vydání zákona o komorách nebyl dosud vydán zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který zavedl přezkum správních rozhodnutí. Z dnešního hlediska je absurdní, že by správní žaloba byla součástí dvoustupňového správního řízení. Ustanovení § 18 odst. 4 ve spojení s odst. 5 zákona o komorách označil městský soud za obsoletní. Zásada dvojinstančnosti však nepatří mezi základní zásady správního řízení; zde městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 - 61, publ. pod č. 1409/2007 Sb. NSS.

[5] Stejně tak se městský soud neztotožnil s námitkou nezávaznosti profesních předpisů pro žalobkyni. Tato vázanost plyne z § 9 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb. Organizační řád ČLK ani Kontrolní řád ČLK nejsou formulovány nad rámec zákona, ani nejdou proti němu.

pokračování

Předmětem kontroly nebyla sice žalobkyně osobně, nýbrž lékárna. Byla to však žalobkyně, kdo zmařil pokračování v kontrole.

[6] Podle městského soudu je žalovaná nadána kontrolní pravomocí podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o komorách, což plyne z již výše zmíněného rozsudku č. j. 6 Ads 126/2011 - 124. Výkon kontroly není správním řízením a žalovaná je povinna přijímat podněty ke kontrolní činnosti. Ze zákona však neplyne povinnost s podnětem seznámit kontrolovanou osobu, nehledě na to, že se s ním mohla seznámit využitím práva nahlížet do spisu.

[7] Městský soud dále vyslovil, že inspektoři byli oprávněni provést kontrolu, tu však neprovedli, neboť to žalobkyně zmařila. K tomu městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 57/2017 - 4. Neshledal ani porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že do spisu městského soudu byl žalovanou založen protokol o kontrole provedené Úřadem pro ochranu osobních údajů u České lékařnické komory ze dne 21. 12. 2015 se závěrem, že tento zákon komorou porušen nebyl.

III. Kasační stížnost a vyjádření ke kasační stížnosti

-kasační stížnost

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení a nepřezkoumatelnost či jinou vadu napadeného rozsudku. Za zásadní nesprávnost považuje posouzení věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu. Čestná rada komory nevedla ve svém rozhodnutí žádný důvod, proč považuje jednání stěžovatelky za závažné, a proto podléhající její pravomoci. Příslušnou k projednání mohla být pouze čestná rada okresního sdružení a čestná rada komory si toto oprávnění nemohla přisvojit. Stěžovatelka v replice k vyjádření žalované poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2018, č. j. 3 Ad 16/2016 – 27, kde tento soud ve skutkově podobné věci [porušení § 9 odst. 2 písm. a) i b) zákona č. 220/1991 Sb.] mezi stejnými účastníky řízení došel k závěru o nepřislušnosti čestné rady komory; ani v tamní věci čestná rada komory nezdůvodnila, v čem spatřuje závažnost porušení povinností zakládající její věcnou příslušnost. Městský soud na to nijak nereagoval a sám si posoudil jednání stěžovatelky jako závažné. Přitom, stejně jako čestná rada komory, vycházel pouze z obecného významu farmaceutického povolání a dopadu neodborného výkonu na zdraví či život pacientů. Takto by však bylo možno posoudit jakékoliv porušení povinností jako závažné, aniž by bylo třeba zjišťovat skutkové okolnosti. Mimo to nebylo ani specifikováno, jakým konkrétním skutkovým jednáním měla stěžovatelka povinností plynoucí z § 9 odst. 2 zákona o komorách porušit, a nelze tvrdit, že porušení jakékoliv tam uvedené povinnosti musí být kvalifikováno jako závažné. Stěžovatelka podotýká, že odlišné posouzení ve věci téhož soudu sp. zn. 3 Ad 16/2016 bylo aprobováno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 320/2018 – 39. Nadto žalovaná nezakládala svou příslušnost na § 18 odst. 3 zákona o komorách, ale na § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu ČLK, které, jak uvedl sám městský soud, je koncipováno nad rámec zákona. Z toho všeho stěžovatelka dovozuje, že ve věci rozhodoval nepřislušný orgán, což městský soud nesprávně akceptoval.

[9] Dále stěžovatelka poukazuje na znění § 9 odst. 2 zákona o komorách podle něhož o porušení povinností rozhoduje čestná rada okresního sdružení, přičemž čestná rada komory je příslušná rozhodovat o závažných porušeních povinností podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách; z ničeho tedy neplyne, že by čestná rada komory mohla rozhodovat o deliktu podle § 9 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Ostatně čestná rada komory se k této otázce ve svém

rozhodnutí ani nevyjádřila. Byl to až městský soud, který se snažil najít nějaký důvod pro založení její věcné působnosti.

[10] Stěžovatelka od počátku namítá nezákonný průběh kontroly odporující zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole, neboť byla prováděna kontrola poskytovatele zdravotních služeb, který není a nemůže být členem komory. Kontrolu třetích osob nelze vykonávat na základě stavovského předpisu vztahujícího se jen na členy komory. V jediném pořízeném dokladu absentují všechny zákonné náležitosti protokolu o kontrole a z toho plyne jediný závěr, že kontrola byla nezákonná. Odmítnutí pokračování v takové kontrole proto nemohlo být deliktem, natož závažným. Soud si při posouzení vypomohl zavádějícím způsobem, že pokud stěžovatelka provedení kontroly zmařila, vlastně žádná kontrola neproběhla. Tento závěr je v rozporu se samotným popisem skutku v rozhodnutí čestné rady komory. Byly učiněny kontrolní úkony, učiněna kontrolní zjištění, sepsán záznam, podána vysvětlení. Právní závěry městského soudu jsou tak zcela v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Závěr, že není třeba řešit otázku oprávnění inspektorů, když kontrolu neprovedli, je absurdní; poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 57/2017 je proto nepatřičný.

[11] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje zejména v nerespektování judikatury v obdobné věci, a to přes výslovné upozornění na existenci předchozího rozhodnutí téhož soudu. K tomu stěžovatelka poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 387/18, který v podobném postupu shledává porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodnutí a ochrany legitimního očekávání účastníků řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka po dvou letech čekání na rozhodnutí soudu tento upozornila na předchozí rozsudek téhož soudu, s čímž se městský soud v této věci vůbec nevypořádal. Napadený rozsudek se tak stal nepřezkoumatelným a porušujícím zásadu předvídatelnosti soudního rozhodnutí, což považuje za jinou vadu řízení. Ze všech těchto důvodů navrhuje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení, případně se zrušením rozsudku i zrušením rozhodnutí žalované.

-vyjádření žalované

[12] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s právním hodnocením městského soudu a jeho rozsudek považuje za zákonný a přezkoumatelný. K zásadní námitce nepřislušnosti čestné rady komory poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 57/2017, podle něhož je znemožnění provedení kontroly závažným porušením povinností lékárníka podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 126/2011 pak plyne oprávnění orgánů komory samostatně posuzovat závažnost porušení povinností. Tento závěr čestná rada komory učinila a zdůvodnila. V případě, že jde o porušení povinností spadajících pod různé stupně samosprávných orgánů, souhlasí žalovaná se soudem, že se jednalo o jeden skutek, který musí být projednán orgánem příslušným k projednání vyššího z nich.

[13] Pokud jde o údajné nerespektování předchozí judikatury téhož soudu, upozorňuje žalovaná, že v tamní věci sankcionovaný delikt spočíval v tom, že stěžovatelka jako odborný zástupce provozovatele připustila výkon povolání lékárníka osobou, která nebyla členem komory, tedy v odlišném jednání.

[14] Pokud jde o kontrolní pravomoc komory, má své opodstatnění v § 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách. Stěžovatelka je z titulu své funkce odborného zástupce garantem činností prováděných v lékárně a odpovídá za soulad všech činností se zákonem a stavovskými předpisy; i zde poukazuje rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 126/2011

pokračování

a sp. zn. 9 As 57/2017. Komora je také oprávněna provádět kontrolu poskytovatelů zdravotních služeb podle § 107 odst. 1 písm. g) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. Stěžovatelka účelově zaměňuje plnění svých povinností jako odborného zástupce a vedoucího lékárníka s povinnostmi provozovatele lékárny. Jako vedoucí lékárník je odpovědná za zacházení s léčivý; proto byla předmětem kontroly především její činnost, a to podle stavovského předpisu - kontrolního řádu. Kromě toho ani případné pochybení inspektora není důvodem k odmítnutí součinnosti.

[15] Z těchto důvodů žalovaná navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

IV. 1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[17] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV. 2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[18] V první řadě je třeba se zabývat stěžovatelkou tvrzeným kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost či jiná vada totiž zpravidla brání posouzení dalších kasačních námitek. K naplnění tohoto kasačního důvodu existuje četná judikatura správních soudů, z níž plyne, že pod něj mj. spadá i opomenutí některé z podstatných žalobních námitek či opomenutí odlišné prejudikatury narušující zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí, plynoucí např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04. Tato zásada však nevyklučuje odlišné posouzení v případě, že soud uvede důvody, pro které tak učinil, a pokud tyto důvody jsou srozumitelné. To vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, podle něhož tak krajský soud může učinit dokonce i ve vztahu k právnímu názoru vyslovenému Nejvyšším správním soudem, pokud jím nebyl přímo zavázán a uvede-li komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentaci.

[19] V dané věci nejde přímo o opomenutí námítky uvedené v žalobě, neboť upozornění na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2018, č. j. 3 Ad 16/2016 – 27, žaloba neobsahuje, ale je uvedeno až v replice podané dne 17. 10. 2018. To je však logické, neboť v době podání žaloby dne 18. 2. 2016 ani v žalobní lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s) tento předchozí rozsudek neexistoval. V tomto soudním spise nelze zjistit, kdy byl předchozí rozsudek městského soudu stěžovatelce doručen, ovšem porovnáním datových údajů je zřejmé, že v přiměřené době po jeho obdržení doplnila svou žalobní argumentaci v této věci o odkaz na soudní rozhodnutí podporující její žalobní důvody. Nejedná se o doplnění žaloby, které by pro uplynutí žalobní lhůty nebylo přípustné, ale o prohloubení původní žalobní argumentace v době, kdy se tento argument nově objevil. Za této situace městský soud pochybil, pokud se touto námitkou vůbec nezabýval. To samo o sobě ale nestačí k tomu, aby byl jeho rozsudek zrušen. Důležité je, zda tento předchozí rozsudek posoudil skutkově a právně obdobný případ odlišně.

[20] V daném případě byla stěžovatelka postižena pro disciplinární delikt spočívající v zabránění pokračování v kontrole, který byl kvalifikován jako závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o komorách, v § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu a v bodu 12 Etického kodexu ČLK. Ve věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 3 Ad 16/2016 byla stěžovatelka čestnou radou komory postižena pro disciplinární delikt spočívající v tom, že jako odborná zástupkyně provozovatele připustila výkon povolání osoby, která již nebyla členem ČLK, čímž porušila povinnosti plynoucí z § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o komorách, z § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu a z bodu 12 Etického kodexu ČLK. Konkrétní jednání, jímž byla naplněna skutková podstata deliktu, bylo sice odlišné, ovšem v obou případech se stěžovatelka dopustila správního deliktu/deliktů porušením povinností podle § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o komorách, § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu a bodu 12 Etického kodexu ČLK. Právě tato skutečnost je rozhodná pro posouzení, který orgán byl oprávněn o disciplinárních deliktech rozhodovat. Městský soud v předchozím rozsudku vyslovil shodně jako v tomto případě, že § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu je koncipován nad rámec zákona a rozšiřuje věcnou příslušnost orgánu České lékárnické komory, a proto toto ustanovení neaplikoval. Ve vztahu k zákonu však v předchozím rozsudku vycházel z toho, že čestná rada komory neuvedla a nezdůvodnila, proč považuje posuzované jednání za závažné porušení povinností, které je podmínkou, aby o něm mohla rozhodovat. Zdůraznil, že samotné porušení zákona automaticky nezakládá zvýšenou závažnost porušení povinností a že žalovaná v daném případě rezignovala na skutkové posouzení spáchaného deliktu z hlediska závažnosti porušení. Rozhodnutí čestné rady komory zrušil proto, že řádně neodůvodnila, z jakých důvodů je věcně příslušná k posouzení porušení podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento předchozí rozsudek byl předmětem kasačního řízení a že tento soud v rozsudku ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 320/2018 – 39, názor městského soudu akceptoval a rozvinul. Zdůraznit je třeba, že i tento rozsudek byl vydán dříve, než městský soud rozhodoval v nyní posuzované věci.

[21] Nejvyšší správní soud se dále zabýval právní úpravou a jejím výkladem, který provedl v rozsudku sp. zn. 1 As 320/2018.

[22] Podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách je každý člen komory povinen vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem, podle písm. b) téhož ustanovení je povinen dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory. Tytéž povinnosti stanoví členům komory § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu ČLK.

[23] Podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona o komorách jsou komory oprávněny uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Podle § 13 odst. 1 zákona o komorách *[čestná rada okresního sdružení vykonává disciplinární pravomoc vůči jeho členům.* Podle § 13 odst. 3 zákona o komorách *[čestná rada okresního sdružení může uložit za porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 tohoto zákona jako disciplinární opatření a) důtku, b) pokutu od 2.000 do 20.000 Kčs.* Podle § 13 odst. 4 zákona o komorách člen, kterému bylo disciplinární opatření uloženo, může podat opravný prostředek proti písemnému rozhodnutí čestné rady okresního sdružení o uložení disciplinárního opatření, a to do patnácti dnů od jeho doručení. Podle § 13 odst. 5 zákona o komorách *[o opravném prostředku rozhoduje čestná rada komory, která přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí, nebo zruší. Zruší-li čestná rada komory napadené rozhodnutí, je čestná rada okresního sdružení vázána právním názorem čestné rady komory.* Podle § 18 odst. 1 zákona o komorách *[čestná rada komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory.* Podle § 18 odst. 3 zákona o komorách *[čestná rada komory může uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3.000 do 30.000 Kčs, b) podmíněné vyloučení z komory, c) vyloučení z komory.* Podle § 18 odst. 4 zákona o komorách *[p]roti rozhodnutí čestné rady komory o uložení disciplinárního opatření podle odstavce 3 lze podat*

pokračování

opravný prostředek. Podle § 18 odst. 5 zákona o komorách [o] opravném prostředku rozhoduje soud. V poznámce pod čarou je u tohoto ustanovení učiněn odkaz na § 244 a násl. občanského soudního řádu. Podle § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu ČLK k vedení disciplinárního řízení je v prvním stupni příslušná čestná rada okresu toho okresního sdružení, jehož byl disciplinárně obviněný lékárník členem v době, kdy se měl dopustit disciplinárního provinění. Pokud je předmětem disciplinárního deliktu závažné porušení povinnosti lékárníka, je v prvním stupni příslušná čestná rada komory.

[24] Věcná příslušnost čestné rady okresního sdružení je tedy dána ve všech případech disciplinárních deliktů uvedených v § 9 odst. 2 zákona o komorách; výjimkou je pouze případ závažného porušení povinností člena komory uvedený § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách (§ 18 odst. 3 cit. zákona). Pokud jde o rozšiřující úpravu v § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu pak městský soud správně a v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 320/1918 dovodil, že podle ní nelze postupovat a je třeba věcnou příslušnost posuzovat jen z hlediska zákonných podmínek. Stejně tak lze městskému soudu přisvědčit ve výkladu dvojinstančnosti disciplinárního řízení a na napadený rozsudek v tom plně odkázat.

[25] Lze tak uzavřít, že věcná příslušnost čestné rady komory by mohla být dána jen v případě závažného porušení povinností člena komory uvedený § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Nejvyšší správní soud ovšem nesdílí stěžovatelčin názor, že se dopustila dvou disciplinárních deliktů, přičemž u jednoho z nich [deliktu podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona] je jednoznačně dána věcná příslušnost čestné rady okresního sdružení; přitom současně naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu popírá. Městský soud správně vyhodnotil, že v daném případě měly být jedním skutkem naplněny skutkové podstaty dvou deliktů, a za takové situace je namístě, aby rozhodl jeden disciplinární orgán, a to ten, který je příslušný rozhodovat o přísnějším z nich.

[26] Další důležitou otázkou je, zda se v případě stěžovatelky jednalo o závažné porušení povinností stanovených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, zda je disciplinární orgán povinen provést úvahu o závažnosti deliktu v rozhodnutí, a případně zda ji učinil v dostatečné míře. Městský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 - 124, který, aniž by to pro rozhodnutí bylo stěžejní, mj. vyslovil, že *čestné rady jsou oprávněny posuzovat závažnost porušení samostatně*. Proti tomu nelze nic namítat. Znamená to ovšem pouze to, že pokud disciplinární orgán takovou úvahu provede a je logická a v mezích zákona, není na soudu tuto úvahu přehodnocovat. Otázkou, zda a jak musí být závažnost deliktu hodnocena v rozhodnutí disciplinárního orgánu se zabýval tento soud v rozsudku sp. zn. 1 As 320/2018, v němž vycházel z předchozího rozsudku tohoto soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 3 Ads 29/2012 - 23, publ. pod. č. 2773/2013 Sb. NSS. Tam soud vyslovil, že *„(n)estačí tedy porušení (byť i závažné) jakékoli povinnosti, nýbrž musí se jednat o porušení povinnosti vykonávat povolání lékárníka odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony. Jaké okolnosti či skutečnosti vedly čestnou radu komory k závěru, že právě tato povinnost byla daným obviněným porušena, je pak třeba v odůvodnění rozhodnutí uvést, tj. rovněž v tomto obledu rozhodnutí náležitě odůvodnit, neboť se jedná o otázku klíčovou pro celé další řízení.“* To je logické vzhledem k tomu, že právě závažnost jednání zakládá věcnou příslušnost čestné rady komory. Totéž jednání, které by nebylo důvodně označeno jako závažné, by totiž podléhalo čestné radě okresního sdružení.

[27] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda čestná rada komory v rozhodnutí, či v průběhu disciplinárního řízení zdůvodnila, proč považuje jednání stěžovatelky kvalifikované podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách za natolik závažné, aby byla dána její věcná příslušnost. Ve sdělení disciplinárního obvinění ze dne 16. 4. 2011 je konstatováno, že jednání disciplinárně obviněné bylo shledáno závažným, a proto podle § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu ČLK je k projednání příslušná čestná rada komory. V rozhodnutí ze dne 28. 5. 2015 čestná rada komory svou příslušnost opřela o § 18 odst. 1 zákona o komorách, přičemž ve výroku rozhodnutí

vymezujičím disciplinární provinění konstatuje závažnost jednání jak podle § 9 odst. 2 písm. a) tak i podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách. V odůvodnění staví svou věcnou příslušnost na § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu ČLK a obecně označila porušení povinností stěžovatelky za závažné vzhledem k významu lékárnické praxe. Neopírala se tedy o § 18 odst. 3 zákona o komorách, který jediný mohl její věcnou příslušnost založit. Za závažný označila i disciplinární delikt podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách a i z toho dovodila svou věcnou příslušnost. Nemožnost opory v § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu byla již výše konstatována a opřena o prejudikaturu. Nelze se proto ztotožnit se závěrem městského soudu, že čestná rada komory správně zdůvodnila svou věcnou příslušnost. Čestná rada komory v první řadě pro svůj závěr zvolila judikaturou Nejvyššího správního soudu již jednoznačně odmítnutý právní základ. Podstatné je však, že v rozhodnutí čestné rady komory absentují konkrétní skutkové důvody a právní úvahy, z nichž by plynulo, proč jde u stěžovatelky o jednání závažné. Obecný poukaz na význam lékárnické praxe dostatečným odůvodněním být nemůže, neboť to u správních deliktů, jejichž podstatou je povětšinou právě pochybení související s výkonem lékárnické praxe, není dostatečným rozlišujícím kritériem. Závažnost správního deliktu lze „měřit“ například významem konkrétního údajně porušeného chráněného zájmu, mírou ohrožení či dotčení osob, jinými aspekty nebezpečnosti jednání, např. jeho rozsahem, soustavností, délkou trvání, pohnutkami údajného delikventa, formou a mírou zavinění aj. Důvody pro kvalifikaci deliktu jako závažného musí být konkrétní a opřené o racionální a dostatečně najisto postavené skutkové důvody.

[28] Stěžovatelce je proto třeba přisvědčit v názoru, že městský soud se ve svém rozhodnutí opomněl vypořádat se svou předchozí odlišnou prejudikaturou, stejně tak jako s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o správnost právního názoru nelze ji za daného stavu plně posoudit; nejprve musí být najisto postavena věcná příslušnost čestné rady komory. Lze jen podotknout, že na újmu přezkoumatelnosti (srozumitelnosti) rozsudku je i vyjádření městského soudu k žalobní námitce oprávněnosti kontroly, pokud soud vyslovil, že není na místě zabývat se splněním podmínek kontroly, byla-li tato zmařena. Ke zmaření kontroly došlo až v jejím průběhu a žalobní námitka neoprávněnosti kontroly a nezákonnosti jejího provádění má svůj význam pro posouzení, zda vůbec došlo ke spáchání disciplinárního deliktu, případně i pro posouzení jeho závažnosti.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[29] Z důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů kasačního řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. května 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu