



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **MUDr. I.B.**, zastoupené Mgr. Markem Davidem, advokátem se sídlem Lešetín I/674, Zlín, proti žalované: **Česká lékařská komora**, Dolní náměstí 27/38, Olomouc, o přezkoumání rozhodnutí čestné rady žalované ze dne 3. 6. 2011, č. j. 04/63/439, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 11. 2013, č. j. 78 Ad 6/2011 – 37

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Marku Davidovi **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč. Přiznaná částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozhodnutí.
- IV. Žalovaná je povinna uhradit České republice na náhradě nákladů právního zastoupení žalobkyně částku 4.114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku, a to na účet Nejvyššího správního soudu vedený u České národní banky č. 46127621/0710, v. s. 31062013.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojila žalovaná (dále také „stěžovatelka“) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajského soudu“) ze dne 28. 11. 2013, č. j. 78 Ad 6/2011-37 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil rozhodnutí čestné rady České lékařské komory ze dne 3. 6. 2011, č. j. 04/63/439 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím stěžovatelka rozhodla o vyloučení žalobkyně z České lékařské komory (dále také „ČLK“).

Napadeným rozhodnutím rozhodla čestná rada ČLK o tom, že se žalobkyně 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 povinnosti vykonávat lékařské povolání odborně, v souladu s etikou a způsobem stanoveným zákony, stavovskými předpisy a závaznými stanovisky komory dle § 9 odst. 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o komorách“) a § 7 odst. 2 písm. a) Stavovského předpisu komory č. 1 – Organizačního řádu, když toto jednání je v rozporu nejen s požadavkem poskytování zdravotní péče lege artis dle ust. § 11 odst. 1 zák. č. 20/1966 Sb., ale je i porušením stavovské povinnosti být za všech okolností ve svých profesionálních rozhodnutích nezávislý a odpovědný dle § 1 odst. 4 Etického kodexu komory (dále jen „Etický kodex“), povinnosti neposkytovat odborně neodpovídající vyjádření, z nichž by plynuly občanům neoprávněné výhody dle § 2 odst. 13 Etického kodexu a povinnosti být si vědom své občanské úlohy i vlivu na okolí dle § 2 odst. 18 Etického kodexu, čímž se žalobkyně disciplinárně provinila, a za to jí bylo dle § 13 odst. 3 písm. a) Stavovského předpisu komory č. 4 – Disciplinárního řádu (dále jen „disciplinární řád“) a podle § 18 odst. 3 písm. c) zákona o komorách uloženo disciplinární opatření – vyloučení z České lékařské komory.

Čestná rada ČLK se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjádřila i k námitce promlčení a k úpravě promlčecí doby v disciplinárním řádu. Uvedla, že ke své disciplinární pravomoci jsou orgány ČLK zmocněny přímo zákonem o komorách (nikoli zákonem o přestupcích), kdy podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona o komorách jsou komory oprávněny vykonávat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem, současně § 15 odst. 2 písm. a) zákona o komorách zmocňuje ČLK k vydání disciplinárního řádu. Je tu tedy přímé zmocnění k vydání stavovského předpisu upravujícího procesní pravidla disciplinárního řízení před orgány stěžovatelky, přičemž tyto orgány vykonávají disciplinární pravomoc v souladu se zákonem o komorách, nikoli už v souladu se zákonem o přestupcích či zákonem jiným. Zákon o přestupcích nelze obecně použít jako podpůrný předpis, nelze jej pak použít ani analogicky, když § 2 odst. 1 disciplinárního řádu výslovně upravuje institut promlčení, a to na základě zmocnění zákonem o komorách, v souladu s ním a v jeho mezích. V napadeném rozhodnutí je zdůrazněno, že princip počítání promlčecí lhůty v disciplinárním řízení žalované již několikrát zkoumal i krajský soud, kdy se odkazuje na rozsudky krajského soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. 22 Ca 210/2008 a ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 22 Ca 220/2008, přičemž kasační stížnosti proti těmto rozsudkům byly Nejvyšším správním soudem zamítnuty.

pokračování

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítala, že ČLK nevzala v potaz porušení listovního tajemství podle čl. 13 Listiny základních práv a svobod vztahujícího se k dopisu pacientce, tím zároveň poukázala na nezákonnost tohoto důkazu. Dále žalobkyně namítala, že se jedná o řízení o disciplinárním deliktu, a tento delikt by měl být následně posuzován spíše jako přestupek. Jakákoliv společenská škodlivost deliktu od jeho spáchání vymizela. Dále namítala, že i zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), stanoví, že provinění musí být projednáno do 1 roku od spáchání deliktu. Disciplinární řád je pouze interní předpis a neměl by odporovat zákonu. Provinění je tak podle žalobkyně promlčeno a nemělo by být dále projednáváno. Žalobkyně zdůraznila i úpravu trestněprávní, která stanoví tříletou promlčecí dobu u lehčích trestných činů.

Krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Nejprve krajský soud zrekapituloval časovou posloupnost relevantních úkonů v řízení před ČLK i soudem. Dále krajský soud shrnul relevantní zákonnou úpravou. K námitce žalobkyně, že úprava dob, po které se „promlčecí“ lhůta dle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu přerušuje, je v rozporu s obecnou úpravou promlčení provinění fyzických osob, které nejsou trestným činem, tj. s úpravou obsaženou v § 20 zákona o přestupcích, krajský soud uvedl, že disciplinární delikt je proviněním fyzické osoby, které není přestupkem. Zákon o přestupcích přitom svou působnost váže jen na přestupky, nikoli na disciplinární delikty. Úprava provedená disciplinárním řádem nemůže být v rozporu se zákonem o přestupcích, když disciplinární řád a zákon o přestupcích opravují zcela odlišný okruh otázek, obdobné závěry je třeba učinit i ve vztahu disciplinárního deliktu a trestného činu. Jednotlivá úprava postihů za disciplinární delikty v jednotlivých oblastech je pak provedena vždy konkrétními právními předpisy upravujícími právě tuto oblast. Pokud pak zákon o komorách – na rozdíl od některých jiných zákonů upravujících disciplinární delikty – otázku zániku práva disciplinární delikt projednat a jeho pachatele za něj postihnout neupravuje a pokud současně k úpravě procesních otázek disciplinárního řízení zmocňuje stěžovatelku (§ 15 odst. 2 písm. a) zákona o komorách), je třeba konstatovat, že zánik práva provinění projednat a o něm rozhodnout je – na rozdíl od zániku trestnosti – institutem práva procesního. Na základě zmocnění obsaženého v § 15 odst. 2 písm. a) zákona o komorách byla stěžovatelka oprávněna upravit otázky zániku práva disciplinární delikt člena ČLK projednat a o něm rozhodnout ve svém stavovském předpise – disciplinárním řádu, a to bez ohledu na úpravu provedenou zákonem o přestupcích.

Krajský soud zdůraznil, že podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu se dále vyjmenovanými skutečnostmi lhůta k projednání disciplinárního deliktu staví, nikoli přerušuje. Dále zdůraznil, že pokud uplynutí lhůty v předpisech veřejného práva má za následek zánik práva (zde zánik práva disciplinární delikt projednat a o něm rozhodnout), jedná se o prekluzi (zánik práva), nikoli o promlčení (situaci, kdy právo dále existuje, v případě vznesení námítky však nepožívá ochrany rozhodujícího orgánu). Lhůta uvedená v § 2 odst. 1 disciplinárního řádu je tak svou povahou prekluzivní.

První skutečností, která dle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu staví běh prekluzivní lhůty, je den, kdy stížnost komoře došla (lhůta neběží pouze po dobu tohoto jednoho dne). Druhou skutečností, která běh prekluzivní lhůty podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu staví, je trvání předběžného šetření. Předběžné šetření následuje po podání jakékoli stížnosti, jedná se o řízení po dobu od doručení stížnosti žalované do rozhodnutí o

ukončení předběžného šetření. Stížnost je svou povahou toliko „podnětem“ k zahájení disciplinárního řízení (které případně následuje právě až po předběžném šetření), jak podnět definuje § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Předběžné šetření podle disciplinárního řádu – jakkoli je automatickou reakcí orgánů stěžovatelky na doručenou stížnost – je ve smyslu § 46 správního řádu řízením z moci úřední. K řádnému řízení podle disciplinárního řádu je proto třeba tomu, vůči němuž má být případné disciplinární řízení vedeno, takové řízení oznámit. Dnem rozhodným pro počátek stavění běhu promlčecí lhůty dle § 2 odst. 1 písm. b) disciplinárního řádu je proto den, kdy se ten, vůči němuž má být případné disciplinární řízení vedeno, o vedení předběžného šetření dozvěděl. Předběžné šetření je pak podle nadpisu § 7 disciplinárního řádu ukončeno „rozhodnutím“ revizní komise okresního sdružení žalované o ukončení předběžného šetření. Vůči konkrétnímu lékaři může být předběžné šetření ukončeno i dříve, a to v jakémkoli okamžiku, kdy je takovému lékaři sděleno, že byt je předběžné šetření jako takové dále vedeno, úkony v něm dále prováděné již vůči tomuto konkrétnímu lékaři nesměřují. Krajský soud v odůvodnění dále uvedl, že byl nucen při výkladu pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu § 7 disciplinárního řádu odchýlit se od svých dřívějších závěrů obsažených v rozsudcích ze dne 2. 4. 2009 č. j. 22 Ca 210/2008-25 a ze dne 18. 6. 2009 č. j. 22 Ca 220/2008-25. Ust. § 7 disciplinárního řádu totiž rozlišuje mezi „rozhodnutím“ revizní komise okresního sdružení ČLK a návrhem na zahájení disciplinárního řízení. Revizní komise podle první věty § 7 odst. 4 disciplinárního řádu „rozhodne“ o jakémkoli z možných postupů ve věci, rozhodnutím ve smyslu formalizovaného aktu je však podle § 7 odst. 5 disciplinárního řádu jen rozhodnutí o nezahajování disciplinárního řízení, rozhodnutí o přerušení řízení či rozhodnutí o zastavení řízení. Naopak pro případ závěru revizní komise okresního sdružení ČLK o potřebě podat návrh na zahájení disciplinárního řízení vyplývá z § 7 odst. 4 písm. a) disciplinárního řádu, že takový návrh bude podán až následně po přijetí „rozhodnutí“ revizní komise okresního sdružení ČLK (rozhodnutí samotné návrhem není). Disciplinární řízení je pak z logiky věci a konstrukce § 8 disciplinárního řádu zahájeno až doručením návrhu na zahájení disciplinárního řízení čestné radě okresního sdružení ČLK (nebo podle § 13 disciplinárního řádu čestné radě ČLK). Proto rozhodnutí revizní komise okresního sdružení ČLK o potřebě podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení není samo o sobě rozhodnutím ve smyslu formalizovaného úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně deklarují práva a povinnosti určité osoby, příp. se rozhoduje o procesních otázkách (§ 67 odst. 1 správního řádu), ale pouze neformálním závěrem projednání v revizní komisi okresního sdružení ČLK. Současně se však jedná o jediný úkon, který v případě závěru revizní komise okresního sdružení ČLK o potřebě podat návrh na zahájení disciplinárního řízení nazývá § 7 disciplinárního řádu „rozhodnutím“. Jestliže je tedy podle nadpisu § 7 disciplinárního řádu předběžné šetření ukončeno „rozhodnutím“, pak se v terminologii tohoto ustanovení musí jednat právě o tento neformální závěr projednání v revizní komisi okresního sdružení ČLK. Přijetím takového závěru je tedy předběžné řízení skončeno.

Dalším úsekem stavějícím běh prekluzivní lhůty k projednání disciplinárního deliktu je disciplinární řízení samotné. Disciplinární řád nestanoví žádné náležitosti návrhu na zahájení disciplinárního řízení. Při posouzení otázky minimálních požadavků na náležitosti návrhu na zahájení disciplinárního řízení vycházel krajský soud z dlouhodobé judikatury správních soudů o správním trestání vystavěné na premise, že disciplinární orgán může uznat disciplinárně stíhaného vinným jen takovým skutkem, pro který byl

pokračování

podán návrh na zahájení disciplinárního řízení, kdy totožnost skutku, pro který se řízení vede, musí být zachována ve všech fázích řízení. I při nejmírnějších požadavcích na náležitosti návrhu na zahájení disciplinárního řízení musí být v návrhu alespoň v hrubých rysech vylíčen skutek – jednání, v němž je spatřován disciplinární delikt – tak, aby tento skutek nebylo možno zaměnit s jiným. Účinky ve vztahu k běhu doby pro projednání provinění pak může mít jen takový návrh, který obsahuje aspoň tuto esenciální náležitost, jinak se totiž jedná o návrh zmatečný. V případě následného odstranění této vady návrhu má pak vliv na běh uvedené lhůty až podání návrhu řádného (odstranění vad návrhu).

Podle krajského soudu je písemnost revizní komise okresního sdružení ČLK ze dne 20. 9. 2004 jednoznačně deklarací vůle revizní komise okresního sdružení ČLK, že je třeba podat návrh na zahájení disciplinárního řízení. Jedná se tak o deklaraci neformálního závěru projednání v revizní komisi okresního sdružení ČLK, kdy přijetím tohoto závěru bylo ukončeno předběžné šetření. Při absenci jakékoli jiné listiny pak byla čestnou radou ČLK tato písemnost posouzena podle svého obsahu i jako návrh na zahájení disciplinárního řízení. Tento návrh však podle krajského soudu nebyl způsobilý přivodit stavění lhůty k projednání disciplinárního deliktu a rozhodnutí o něm ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) disciplinárního řádu, když vymezení skutku tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, ze slov „*Obsahem stížnosti je neetické chování (žalobkyně)“ a „Dále se (žalobkyně) dopustila velmi závažných skutků – porušení morálního a etického kodexu, falšování dokumentace a razítek a psaním nepravdivých zpráv“*, kterým chybí jakákoli bližší věcná, časová i místní konkretizace, nelze vyvodit ani při nejmírnějších požadavcích. Čestná rada ČLK dne 9. 9. 2006 rozhodla o zrušení „rozhodnutí“ žalované ze dne 20. 9. 2004. Krajský soud vycházel ze své dosavadní judikatury, ve které dospěl k závěru, že rozhodování čestné rady ČLK podle § 14 disciplinárního řádu má charakter přezkumného řízení, jak jej upravuje § 94 a násl. správního řádu. Pro přezkumné řízení je však typické, že v něm mohou být rušena jen rozhodnutí, ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, takovým aktem však „rozhodnutí“ revizní rady okresního sdružení ČLK není. Krajský soud proto dospěl k závěru, že tu nebylo žádného rozhodnutí, které by bylo možno postupem podle § 14 odst. 1 písm. a) disciplinárního řádu rušit. Podle obsahu úkonu čestné rady ČLK ze dne 9. 9. 2006 pokládala „rozhodnutí“ ze dne 20. 9. 2004 obsahově za návrh na zahájení disciplinárního řízení, který však má vady, které je nutno odstranit. Podle krajského soudu se jednalo o jedinou možnou reakci na vadný návrh, tj. výzvu k odstranění jeho vad. Jako na takovou výzvu též bylo na písemnost ze dne 9. 9. 2006 reagováno, kdy podáním ze dne 15. 11. 2006 doručeným čestné radě ČLK dne 20. 11. 2006 byly vady návrhu odstraněny. S ohledem na skutečnost, že tu nebylo žádné čestnou radou ČLK rušené rozhodnutí, nebylo možné na posuzovanou věc aplikovat § 14 odst. 2 disciplinárního řádu.

S ohledem na výše uvedené závěry krajský soud zkonstatoval, že pro běh lhůty dle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu byly rozhodné dva okamžiky: „rozhodnutí“ ze dne 20. 9. 2004 ukončilo předběžné šetření, a dne 20. 11. 2006 byl první řádný návrh doručen čestné radě ČLK (následkem bylo stavění lhůty z důvodu řádně zahájeného disciplinárního řízení). V časovém úseku od 20. 9. 2004 do 20. 11. 2006 tedy nebyla jiná z překážek doby podle cit. § 2 odst. 1. Počínaje dnem 21. 9. 2004 lhůta stanovená § 2 odst. 1 disciplinárního řádu běžela, tato lhůta je jednoletá a do 20. 11. 2006 bezpečně proběhla, aniž by bylo řádně zahájeno disciplinární řízení. Z výše uvedených důvodů shledal krajský soud důvodnou námitku žalobkyně o tom, že lhůta k projednání předmětného skutku stanovená v § 2

odst. 1 disciplinárního řádu proběhla, proto již dále nemohl být tento skutek čestnou radou ČLK v době vydání napadeného rozhodnutí projednáván, proto krajský soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení.

Stěžovatelka podala kasační stížnost proti všem výrokům napadeného rozsudku z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení. Podle stěžovatelky krajský soud opřel svůj rozsudek o skutečnost, že uběhla roční promlčecí doba podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu. S tímto právním posouzením stěžovatelka nesouhlasí, konkrétně nesouhlasí s tvrzením soudu, že od 20. 9. 2004 (Rozhodnutí revizní komise okresního sdružení ČLK o zahájení disciplinárního řízení) do 20. 11. 2006 (doručení nového návrhu na zahájení disciplinárního řízení čestné radě ČLK), netrvalo stavění běhu promlčecí lhůty podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu. K tomu stěžovatelka uvedla:

- Dne 20. 9. 2004 vydala revizní komise okresního sdružení ČLK ve Zlíně návrh na zahájení disciplinárního řízení a věc se tímto tentýž den dostává k čestné radě okresního sdružení ČLK ve Zlíně. Věc tedy tento den přešla z předběžného šetření do disciplinárního řízení.
- Dne 3. 11. 2004 je věc čestnou radou okresního sdružení ČLK ve Zlíně podle § 10 odst. 1 písm. a) disciplinárního řádu postoupena čestné radě ČLK, čímž stále trvalo disciplinární řízení.
- Dne 9. 9. 2006 probíhá jednání čestné rady ČLK a na jeho základě byl pro formální chyby zrušen návrh na zahájení disciplinárního řízení ze dne 20. 9. 2004 a věc byla vrácena revizní komisi okresního sdružení ČLK ve Zlíně k novému projednání a rozhodnutí, věc byla tímto opět vrácena do fáze předběžného šetření.
- Dne 15. 11. 2006 vydává revizní komise okresního sdružení ČLK ve Zlíně nový, již po formální stránce správný návrh na zahájení disciplinárního řízení, tentokrát podle § 13 odst. 1 písm. c) disciplinárního řádu přímo k čestné radě ČLK, tento návrh byl čestné radě ČLK doručen dne 20. 11. 2006, tím se věc opět dostala z předběžného šetření do disciplinárního řízení.

Na základě výše uvedeného výčtu trvaly v běhu promlčecí doby tyto překážky:

- do 20. 9. 2004 podle § 2 odst. 1 písm. b) předběžné šetření,
- od 20. 9. 2004 do 9. 9. 2006 podle § 2 odst. 1 písm. c) disciplinární řízení,
- od 9. 9. 2006 do 20. 11. 2006 podle § 2 odst. 1 písm. b) nové předběžné šetření,
- od 20. 11. 2006 dále podle § 2 odst. 1 písm. c) disciplinární řízení.

Kromě první právní skutečnosti, která běh promlčecí lhůty stavěla, tedy dne, kdy stížnost komoře došla (22. 6. 2004, § 2 odst. 1 písm. a), vždy v příslušných výše uvedených obdobích trvala jedna z překážek, tedy důvodů, které staví běh promlčecí doby. Skutečnost, že byl čestnou radou ČLK dne 9. 9. 2006 pro formální vady zrušen první návrh na zahájení disciplinárního řízení revizní komise okresního sdružení ČLK ve Zlíně ze dne 20. 9. 2004 a dne 15. 11. 2006 byl návrh na zahájení disciplinárního řízení podán znovu bez formálních vad nelze interpretovat tak, že v období od 20. 9. 2004 do 20. 11. 2006

pokračování

neexistovala žádná z překážek běhu promlčecí doby podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu ČLK. Před ani během celého řízení tedy nemohlo dojít k uplynutí roční promlčecí doby, a tím tedy k nemožnosti skutek, který byl předmětem žalobou napadeného správního rozhodnutí, projednat a rozhodnout o něm. Při posuzování této otázky je třeba přihlídnout i k účelu institutu promlčení, kterým je skutečnost, aby k disciplinárnímu řešení případu nebylo přistoupeno v době, kdy již uplynula delší (disciplinárním řádem stanovená) lhůta a člen komory nebyl tak zbytečně opožděně veden k disciplinární odpovědnosti. Běh této lhůty se pak logicky zastavuje, jakmile disciplinární orgán komory začíná případ řešit a toto zastavení trvá tak dlouho, jak dlouho trvá toto disciplinární řešení. Krajský soud nevzal uvedenou skutečnost v úvahu a případ posoudil ryze formalisticky. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit soudu k novému projednání a rozhodnutí.

Žalobkyně podala ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém sdělila, že napadený rozsudek považuje za správný. Stěžovatelka polemizuje se závěrem napadeného rozsudku, že ode dne 20. 9. 2004 do 20. 11. 2006 neexistovala žádná překážka pro běh promlčecí lhůty, nepřináší však žádnou protiargumentaci proti závěrům krajského soudu, který naopak velmi precizně a podrobným přezkoumatelným způsobem odůvodňuje, jak ke svému závěru dospěl. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že ode dne 20. 9. 2004 do 9. 9. 2006 probíhalo disciplinární řízení, protože sama čestná rada stěžovatelky sdělením ze dne 9. 9. 2006 pokládá „rozhodnutí revizní komise OS ČLK Zlín“ za formálně vadné bránící pojednání věci. Přestože žalobkyně považuje rozsudek za správný, dovolí si polemizovat se závěry, že promlčení disciplinárního opatření je institutem práva procesního, a proto má stěžovatelka právo si tuto otázku „libovolně“ upravit ve svém disciplinárním řádu na základě zmocnění dle ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Závěr o procesní povaze promlčení nároku projednat disciplinární delikt by byl ojedinělou výjimkou v českém právním řádu. Disciplinární delikt je svou povahou specifický druh správního deliktu, nicméně do oblasti správního trestání spadá. Jak přestupkový zákon, tak trestní zákoník, otázku promlčení řeší jako otázku hmotného práva. Vzhledem k systematickému zařazení úpravy promlčení odpovědnosti ať již za přestupek nebo i za trestný čin, se nelze vyhnout závěru minimálně o souběžné hmotněprávní a procesněprávní povaze tohoto institutu. Pořád se jedná o správní delikt, tj. o oblast správního trestání, kde se subsidiárně musí užít na ochranu obviněného i úprava stanovená trestním předpisy. Proto je žalobkyně toho názoru, že promlčení musí mít i u disciplinárních deliktů projednávaných stěžovatelkou minimálně zčásti hmotněprávní povahu. Pak nelze připustit závěr, že by si stěžovatelka jakožto profesní komora stanovovala ve svých procesních rádech (např. v disciplinárním řádu) hmotněprávní podmínky pro zánik odpovědnosti, kdy tato otázka musí být nutně řešena formou zákona. Stěžovatelka je v tomto případě správním orgánem, a ten může činit pouze to, co mu zákon ukládá a umožňuje (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), přičemž stěžovatelka není zákonem zmocněna k tomu, aby z hlediska hmotného práva stanovovala, kdy zaniká odpovědnost lékaře za spáchání disciplinárního deliktu. Žalobkyně má tedy za to, že její úvahy o analogickém použití přestupkového zákona nejsou zcela nesprávné, pokud speciální právní úprava v tomto ohledu schází, jednalo by se o analogii ve prospěch „pachatele“, a proto by měla být přípustná. Pokud by tato argumentace byla považována za správnou, tak by o promlčení disciplinárního deliktu nemohlo být pochybností. Rozsudek je však v meritu věci správný. Závěrem žalobkyně uvádí, že vzhledem k povaze a účelu institutu promlčení, které stěžovatelka sama zmiňuje, je zřejmé, že jakýkoli „trest“

za disciplinární delikt, který byl stanoven cca 7 let po údajném spáchání, kdy takto dlouhá doba byla způsobena výlučně stěžovatelkou, ztrácí svůj smysl a účel. Na základě výše uvedeného žalobkyně navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti ve chronologickém sledu:

- 2. 6. 2004: žalobkyně se měla dopustit spáchání stěžovatelkou vytýkaného jednání,
- 22. 6. 2004: stěžovatelce byla doručena stížnost na vytýkané jednání žalobkyně,
- 14. 7. 2004: rozhodnutí pověřeného člena revizní komise ČLK stížnost přijmout a předat k dalšímu řešení revizní komisi okresního sdružení,
- 12. 8. 2004: předseda revizní komise MUDr. B. zaslal žalobkyni kopii stížnosti a požádal o její vyjádření,
- 20. 9. 2004: přijato „*Rozhodnutí Revizní komise OS ČLK Zlín o zahájení disciplinárního řízení*“, ČLK doručeno dne 22. 9. 2004,
- 23. 9. 2004: bylo „*rozhodnutí*“ ze dne 20. 9. 2004 podle obsahu spisu nejpozději doručeno žalobkyni, když tohoto dne na něj písemně reagovala,
- 13. 10. 2004: čestná rada okresního sdružení ČLK rozhodla o pozvání na ústní jednání na den 3. 11. 2004,
- 3. 11. 2004: čestná rada okresního sdružení ČLK rozhodla o postoupení věci k dalšímu řízení a rozhodnutí čestné radě ČLK; toto rozhodnutí doručeno 4. 11. 2004,
- 3. 1. 2005: stížnost vrácena okresnímu sdružení ČLK pro nedostatečnou spisovou dokumentaci,
- 9. 8. 2005: žádost pověřeného člena revizní komise ČLK předsedovi okresního sdružení ČLK o předání spisu ke kontrole, z důvodu, že u této stížnosti uplynula doba delší než 9 měsíců,
- 21. 7. 2006: předvolání k jednání senátu čestné rady ČLK; dne 26. 7. 2006 předvolání doručeno žalobkyni,
- 9. 9. 2006: jednání čestné rady ČLK, rozhodnutí o zrušení *Rozhodnutí revizní komise OS ČLK Zlín o zahájení disciplinárního řízení ze dne 20. 9. 2004* a vrácení věci k dalšímu řízení,
- 15. 11. 2006: vypracování řádného návrhu na zahájení disciplinárního řízení revizní komisí okresního sdružení ČLK; 20. 11. 2006 návrh doručen čestné radě ČLK,
- 28. 2. 2007: předvolání k jednání senátu čestné rady ČLK,
- 14. 4. 2007: rozhodnutí senátu čestné rady ČLK o vyloučení žalobkyně z České lékařské komory, 25. 7. 2007 doručeno žalobkyni.

Žalobkyně byla dne 14. 4. 2007 rozhodnutím žalované č. j. 04/63/439 uznána vinnou z disciplinárního provinění a bylo jí uloženo disciplinární opatření – vyloučení z České lékařské komory. Krajský soud usnesením ze dne 10. 1. 2008 č. j. 22 Ca 313/2007 – 37 její žalobu proti rozhodnutí ze dne 14. 4. 2007 odmítl 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 2. 4. 2010, č. j. 22 Ca 313/2007 - 128 tak, že prohlásil nicotnost napadeného rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze

pokračování

dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 74/2010-173, dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nešlo o situaci, kdy by o věci rozhodoval věcně nepřislušný orgán, ale o situaci, kdy věcně příslušný orgán byl nesprávně obsazen, napadené rozhodnutí nebylo tedy nicotné, ale nezákonné. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud rozsudkem ze dne 2. 9. 2010 č. j. 38 Ad 42/2010 – 197 zrušil rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2007 a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Čestná rada žalované vydala dne 3. 6. 2011 napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Zákonnou úpravu profesní samosprávy ČLK představuje zákon o komorách. Podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona o komorách sjezd delegátů zejména schvaluje, mění a ruší (...) disciplinární řád. Podle § 2 odst. 2 písm. e) a f) zákona o komorách komory jsou oprávněny e) řešit stížnosti na výkon povolání svých členů v rozporu s odstavcem 1 písm. a), f) uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Podle § 14 odst. 2 písm. c) zákona o komorách revizní komise okresního sdružení ČLK podává návrh na zahájení disciplinárního řízení. Podle § 18 zákona o komorách čestná rada ČLK vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory. Čestná rada ČLK může 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. Proti rozhodnutí čestné rady ČLK o uložení disciplinárního opatření podle odstavce 3 lze podat opravný prostředek. O opravném prostředku rozhoduje soud.

Podzákonnou úpravu na úrovni vnitřního předpisu České lékařské komory představuje disciplinární řád. Podle § 1 odst. 3 disciplinárního řádu *„Řízením podle tohoto disciplinárního řádu se rozumí projednávání stížností orgány komory (dále jen „řízení“) a sestává z:*

a) předběžného šetření, jehož cílem je zjistit, zda řízení případu je v kompetenci komory, zda je přípustné disciplinární řízení a zda je důvod k podání návrhu na jeho zahájení,
b) disciplinárního řízení, jehož cílem je spravedlivě rozhodnout o návrhu revizní komise na zahájení disciplinárního řízení. V odůvodněných případech může být disciplinární řízení se souhlasem toho, kdo podal stížnost, a lékaře, proti kterému stížnost směřuje, nahrazeno smířcím řízením.“

Podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu *„Disciplinární provinění nelze projednat, uplynula-li od jeho spáchání promlčecí doba, jež činí jeden rok. Běh promlčecí doby se staví:*

a) dnem kdy stížnost, která je podkladem pro řízení, komoře došla,

- b) po dobu trvání předběžného šetření,*
- c) po dobu trvání disciplinárního řízení,*
- d) po dobu řízení dle § 14,*
- e) po dobu, kdy lékař, proti kterému stížnost směřuje, není členem komory,*
- f) po dobu, kdy je v téže věci vedeno řízení u jiného orgánu, zejména u orgánu činného v trestním řízení.“*

Podle § 5 disciplinárního řádu (Předběžné šetření) odst. 1 věty první, „*Předseda revizní komise okresního sdružení pověří některého z členů revizní komise okresního sdružení provedením předběžného šetření.*“

Podle § 7 disciplinárního řádu (Rozhodnutí o ukončení předběžného šetření) odst. 3 písm. a) „*Pověřený člen revizní komise okresního sdružení komory po shromáždění všech potřebných podkladů pro rozhodnutí:*

- a) vypracuje návrh na zahájení disciplinárního řízení, který předloží ke schválení revizní komisi okresního sdružení (...)*“

Podle § 7 odst. 4 disciplinárního řádu „*Revizní komise okresního sdružení komory projedná návrh pověřeného člena podaný po ukončení předběžného šetření a rozhodne o tom, zda návrh schvaluje, popř. o jiném postupu ve věci. Předseda revizní komise okresního sdružení komory současně zajistí, aby nejpozději ve lhůtě do 30 dnů:*

- a) byl podán návrh na zahájení disciplinárního řízení, nebo*
- b) bylo vypracováno písemné rozhodnutí o nezahájení disciplinárního řízení*
- ba) z důvodu neviny lékaře, nebo*
- bb) z důvodu, že vinu lékaře nelze prokázat, nebo*
- c) bylo vypracováno rozhodnutí o přerušení řízení,*
- d) bylo vypracováno rozhodnutí o zastavení řízení.“*

Podle § 7 odst. 7 disciplinárního řádu „*Návrh na zahájení disciplinárního řízení po jeho schválení revizní komisí okresního sdružení podá pověřený člen revizní komise předsedovi čestné rady okresního sdružení komory. Současně zasílá kopii návrhu disciplinárnímu registru. Týká-li se stížnost odborného pochybení lékaře a součástí disciplinárního spisu není posudek vědecké rady komory, ústřední nebo územní znalecké komise nebo jiný znalecký posudek, musí návrh na zahájení disciplinárního řízení obsahovat písemné či zapsané ústní vyjádření kompetentního odborníka, který splňuje kvalifikační podmínky pro udělení licence vedoucí lékař - primář v příslušné odbornosti.*“

Podle § 10 odst. 1 disciplinárního řádu „*Čestná rada okresního sdružení komory může rozhodnout o postoupení případu čestné radě komory,*

- a) pokud po konzultaci s předsedou čestné rady komory dospěje k závěru, že se řízení týká porušení povinností uložených § 9 odst. 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb. a jde o právně a důkazně natolik složitý případ, že jeho řádné prošetření a uzavření přesahuje možnosti disciplinárních orgánů okresního sdružení, nebo*
- b) odůvodňují-li zjištěné skutečnosti závěr, že ten, proti komu směřuje návrh na zahájení*

pokračování

disciplinárního řízení, se dopustil závažného disciplinárního provinění tím, že porušil povinnosti uložené ustanovením § 9 odst. 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb. a disciplinární opatření podle § 13 odst. 3 tohoto zákona nelze považovat za dostatečné.“

Podle § 13 disciplinárního řádu (Disciplinární řízení před čestnou radou komory) odst. 1 písm. a) *„Řízení před čestnou radou komory jako před disciplinárním orgánem prvního stupně se koná v následujících případech:*

a) je-li případ postoupen čestnou radou okresního sdružení komory, pouze v případě, jde-li o porušení povinností stanovených v § 9 odst. 2 písm. a) zák. č. 220/1991 Sb. (povinnost vykonávat povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem) z důvodů důkazní a právní složitosti případu nebo pro to, že disciplinární pravomoc čestné rady okresního sdružení komory se jeví jako nedostatečná (§ 9 odst. 1);“

Podle § 14 odst. 1 písm. a) *„Předseda nebo pověřený člen čestné rady komory může přezkoumávat všechna rozhodnutí učiněná disciplinárními orgány okresních sdružení. Na jeho návrh může čestná rada komory:*

a) zrušit kterékoliv disciplinární rozhodnutí orgánu okresního sdružení komory a vrátit věc k novému projednání a rozhodnutí. V takovém případě jsou orgány okresního sdružení komory vázány právním názorem čestné rady komory;“ Podle § 14 odst. 2 *„Pravomocné rozhodnutí disciplinárního orgánu okresního sdružení komory může čestná rada komory zrušit, pokud zahájila šetření ve věci do 6 měsíců ode dne, kdy jí bylo rozhodnutí doručeno.“* Podle § 14 odst. 6 *„Čestná rada okresního sdružení komory, které byla věc vrácena soudem k novému projednání a rozhodnutí, je vázána právním názorem soudu a je povinná provést jím nařízené doplnění řízení.“* Podle § 14 odst. 7 *„Čestná rada komory, které byla věc vrácena soudem k novému projednání a rozhodnutí, je vázána právním názorem soudu a je povinná provést jím nařízené doplnění řízení.“*

Nejvyšší správní soud se předně zabýval právním rámcem institutu zániku práva disciplinární delikt projednat. Nejvyšší správní soud již v předchozím rozsudku týkajícím se této věci ze dne 21. 7. 2010, č. j. zn. 3 Ads 74/2010-173 (dostupném na www.nssoud.cz) uvedl, že *„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, protože 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. Nejvyššímu správnímu soudu však nepřísluší 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.“* Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, které navíc stěžovatelka ani žalobkyně v řízení o kasační stížnosti nezpochybňují, že zákon o komorách sice otázku zániku práva disciplinární delikt projednat neupravuje, nicméně v ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) zmocňuje komoru k vydávání svého vlastního disciplinárního řádu, a stěžovatelka byla oprávněna upravit si otázky zániku práva

projednat disciplinární delikt člena komory ve svém stavovském předpise. V opačném případě by Nejvyšší správní soud musel od ustanovení § 2 disciplinárního řádu odhlédnout a otázka promlčení (resp. prekluze) odpovědnosti za disciplinární delikt lékaře by představovala mezeru v právní úpravě; k takovému závěru však Nejvyšší správní soud nedospěl. Na druhé straně však Nejvyšší správní soud musí korigovat závěry krajského soudu o tom, že zánik práva provinění projednat je institutem práva procesního. Krajský soud správně vyložil, že pokud má uplynutí lhůty v předpisech veřejného práva za následek zánik práva, jedná se prekluzi. Prekluze je však svou povahou institut práva hmotného, i když je úzce svázána s mechanismy práva procesního. Předmětná právní „úprava promlčení“ disciplinárního deliktu je tak evidentně úpravou způsobující hmotněprávní účinky, nikoliv pouze účinky procesní.

Nejvyšší správní soud musel dále posoudit otázku, zda v časovém úseku od 20. 9. 2004 do 20. 11. 2006 došlo ke stavění běhu „promlčecí lhůty“ ve smyslu § 2 odst. 1 disciplinárního řádu. Krajský soud dospěl k závěru, že prekluzivní lhůta se nestavěla, vzhledem k tomu, že „rozhodnutí“ ze dne 20. 9. 2004, které bylo současně návrhem na zahájení disciplinárního řízení, nebylo způsobilé přivodit stavění lhůty k projednání disciplinárního deliktu a rozhodnutí o něm, neboť tomuto „návrhu“ chybělo vymezení skutku tak, aby nemohl být zaměněn s jiným. Stavění „promlčecí lhůty“ ve smyslu překážky trvání disciplinárního řízení nastalo až dne 20. 11. 2006, tedy doručením prvního řádného návrhu na zahájení disciplinárního řízení čestné radě žalované. Čestná rada ČLK dne 9. 9. 2006 rozhodla o zrušení „rozhodnutí“ revizní komise okresního sdružení ČLK ze dne 20. 9. 2004, to však nebylo rozhodnutím, který by bylo možno postupem podle § 14 odst. 1 písm. a) disciplinárního řádu rušit, proto nebylo možné aplikovat na posuzovanou věc § 14 odst. 2 disciplinárního řádu (stavění doby po dobu řízení podle § 14). Naopak stěžovatelka má za to, že v období od 20. 9. 2004 do 9. 9. 2006 probíhalo disciplinární řízení, lhůta k projednání disciplinárního deliktu se stavěla, a to, že byl návrh formálně vadný, neznamenalo, že nenastala fáze disciplinárního řízení a lhůta se nestavěla.

Klíčové je nyní posouzení správnosti právního závěru krajského soudu o tom, že účinky ve vztahu k běhu doby pro zánik práva disciplinární delikt projednat pak může mít jen takový návrh, který obsahuje alespoň v hrubých rysech vylíčení skutku – jednání, v němž je spatřován disciplinární delikt – tak, aby tento skutek nebylo možno zaměnit s jiným, jinak se totiž jedná o návrh zmatečný. V případě následného odstranění této vady návrhu má pak vliv na běh uvedené lhůty až podání návrhu řádného (odstranění vad návrhu).

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že vylíčení skutku je esenciální náležitosti obžaloby v trestním řízení, kárných žalob ve věcech kárných provinění advokátů, notářů, soudců, státních zástupců a soudních exekutorů atd. Jedná se tedy o základní požadavek na návrh na jakékoliv potrestání, ať už soudní, kárné, disciplinární či jiné.

Delikty členů profesních komor jsou specifickou skupinou veřejných disciplinárních deliktů. Vůči speciálním ustanovením o řízení o nich obsažených na zákonné i podzákonné úrovni se až na výjimky subsidiárně uplatní správní řád. Podrobnosti o disciplinárním řízení stanoví typicky statutární předpisy komor (např. kárné řády) viz k tomu Mates, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd.

pokračování

Praha. C. H. Beck, 2010, s. 133. Mezi delikty členů profesních komor patří např. delikty lékaře, stomatologa, lékárníka, veterinárního lékaře, disciplinární provinění notáře, autorizovaného architekta, autorizovaného inženýra a autorizovaného technika, disciplinární provinění daňového poradce, kárné provinění advokáta, disciplinární provinění patentového zástupce, delikt statutárního auditora. Při srovnání s jinými disciplinárními předpisy lze zjistit, že zatímco disciplinární řád České lékařské komory nestanovuje, co musí obsahovat návrh na zahájení disciplinárního řízení, podle Disciplinárního řádu Komory daňových poradců musí návrh na zahájení řízení (disciplinární žaloba) obsahovat popis skutku v němž je spatřováno disciplinární provinění (§ 11), podle Disciplinárního a smírčího řádu České komory architektů návrh na zahájení disciplinárního řízení musí obsahovat žalobní návrh, v němž musí být označen skutek, pro který je obviněný stíhán, s uvedením místa, času a způsobu jeho spáchání, popřípadě s uvedením jiných skutečností, pokud je jich třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným; dále musí být uvedeno, jaké disciplinární provinění se v tomto skutku spatřuje (§ 32). Disciplinární řízení autorizovaných osob je upraveno zákonem č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a návrh na zahájení disciplinárního řízení musí být podle § 21 také skutkově vymezen. V případě kárných žalob podle advokátního kárného řádu (vyhláška ministerstva spravedlnosti č. 244/1996 Sb.) nebo notářského řádu (zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti) musí být také jejím obsahem popis skutku, po který se kárná žaloba podává. Samozřejmě v řízení o přestupcích jako o základním typu správního deliktu, ačkoliv se již nejedná o disciplinární delikty, představuje vyličení skutku esenciální náležitost návrhu na zahájení řízení v případě tzv. návrhových přestupků: podle § 68 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí být v návrhu uvedeno, kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.

Popis skutku jako nutná náležitost návrhu na zahájení disciplinárního řízení má svůj význam – jednak je nezbytné, aby měl disciplinárně (kárně) obviněný možnost se k obvinění vyjádřit – a to nelze bez toho, aby věděl, za co je vlastně disciplinárně stíhán, také je ale kladen důraz na to, aby osoba nemohla být výrokem rozhodnutí o vině potrestána za skutky, které nebyly předmětem samotného kárného (resp. disciplinárního) návrhu. Tak např. v případě kárných žalob advokátů Vrchní soud v Praze v roce 1997 judikoval, že *„Kárný senát kárné komise České advokátní komory nemůže uznat kárně stíhaného advokáta vinným skutkem, pro který nebyla podána kárná žaloba, a uložit mu za něj trest (§ 27 zákona č. 128/1990 Sb., o advokacii), byť i se současným potrestáním za jiné skutky, pro které žaloba podána byla.“* (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 208/95 – 57). Ačkoliv disciplinární řád České lékařské komory neobsahoval žádné ustanovení o tom, jaké podstatné náležitosti má návrh na zahájení disciplinárního řízení obsahovat, podle § 8 disciplinárního řádu se návrh na zahájení disciplinárního řízení zasílá lékaři, proti kterému návrh směřuje, tento lékař má právo písemně se k němu vyjádřit. Pokud návrh není dostatečný ve smyslu popisu skutku, který se stal (ačkoliv žalobkyně o skutku ví již ze zaslané stížnosti ve fázi předběžného šetření), nemá možnost adekvátně hájit svá práva. Přesné vymezení skutku, pro který je vedeno disciplinární řízení má význam i pro dodržení zásady *ne bis in idem*, vyjádřené mimo jiné i negativní podmínkou řízení – překážkou litispendence, která brání, aby bylo zahájeno řízení, pokud v téže věci probíhá řízení u jiného správního orgánu.

Krajský soud poukazoval na popis skutku jako esenciální náležitost obžaloby

v trestním řízení a kárných žalob. Jakkoliv lze krajskému soudu dát nepochybně za pravdu z hlediska správnosti uvedeného tvrzení, Nejvyšší správní soud považuje za potřebné k tomuto výkladu uvést, že vhodnější je srovnávat disciplinární delikt lékařů s ostatními disciplinárními delikty v profesní samosprávě, nicméně i takto pojatá analogie je za určitých podmínek aplikovatelná. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67 (dostupný na www.nssoud.cz) *„použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újme účastníka řízení a ani k újme na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.“* Tyto podmínky jsou v nyní posuzovaném případě splněny. Pomocí analogie opřené o výše uvedená srovnání právních úprav jednotlivých disciplinárních řízení, v poslední řadě též i trestního řízení soudního, lze tedy dospět k závěru, že i návrh na zahájení disciplinárního řízení se žalobkyní měl obsahovat vyličení skutku tak, aby ho nebylo možné zaměnit s jiným.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení plynutí prekluzivní lhůty. Dne 2. 6. 2004 se měla žalobkyně dopustit spáchání stěžovatelkou vytýkaného jednání. Od spáchání provinění počala běžet prekluzivní lhůta, která se poprvé stavěla dnem, kdy revizní komisi ČLK došla stížnost ze dne 22. 6. 2004, tedy dne 25. 6. 2004. Dalším důvodem pro stavění lhůty bylo doba trvání předběžného šetření. Krajský soud dovodil, že dnem rozhodným pro počátek stavění lhůty z důvodu trvání předběžného šetření je až den, kdy se ten, vůči němuž má být případné disciplinární řízení vedeno, o vedení předběžného šetření dozvěděl. Fáze předběžného šetření je pak ukončena „rozhodnutím“ revizní komise okresního sdružení ČLK o ukončení předběžného šetření. Dne 14. 7. 2004 pověřený člen revizní komise ČLK rozhodl o přijetí stížnosti a předání k dalšímu řešení revizní komisi okresního sdružení ČLK, této je rozhodnutí doručeno dne 16. 7. 2004. Až dne 12. 8. 2004 pověřený člen revizní komise MUDr. B. zaslal žalobkyni kopii stížnosti a žádá o její vyjádření. Tudíž až od dne doručení stížnosti žalobkyni (který ale nelze ze spisu přesně určit) lze mluvit (při akceptování výkladu krajského soudu) o zahájení předběžného šetření. Podle disciplinárního řádu návrh na zahájení disciplinárního řízení předkládá pověřený člen revizní komise okresního sdružení ČLK ke schvalování revizní komisi okresního sdružení ČLK, přičemž pokud revizní komise okresního sdružení ČLK rozhodne, že návrh schvaluje, její předseda zajistí, aby byl ve lhůtě do 30 dnů podán návrh na zahájení disciplinárního řízení. Tento návrh podá pověřený člen revizní komise předsedovi čestné rady okresního sdružení ČLK. Předseda čestné rady okresního sdružení ČLK neprodleně po obdržení návrhu jmenuje pověřeného člena, který disciplinární řízení povede, tento pověřený člen určí termín jednání nejpozději do 40 dnů ode dne, kdy byl čestné radě doručen návrh. Ve správním spisu je mimo jiné založen přípis předsedkyně čestné rady okresního sdružení ČLK ze dne 2. 9. 2004 o předání případu vzhledem k závažnosti provinění revizní komisi komory, které byl tento přípis doručen dne 6. 9. 2004. Dále je ve spisu založena reakce žalobkyně (zřejmě na přípis ze dne 12. 8. 2004) ze dne 10. 9. 2004 adresovaná předsedovi ČLK. Revizní komise okresního sdružení ČLK dne 20. 9. 2004 rozhodla podat návrh na zahájení disciplinárního řízení, tento návrh byl čestné radě ČLK doručen dne 22. 9. 2004. Od tohoto dne bylo zahájeno disciplinární řízení. Ode dne doručení stížnosti žalobkyni (přesné datum není známo) se stavěla lhůta k projednání z důvodu překážky trvání předběžného šetření až do 20. 9. 2004. Spornou otázkou v posuzované věci je to, zda byl návrh ze dne 20. 9. 2004 způsobilý zahájit disciplinární řízení a tudíž i stavění lhůty

pokračování

z důvodu překážky trvání disciplinárního řízení.

V návrhu ze dne 20. 9. 2004 se uvádí, že *„obsahem stížnosti je neetické chování žalobkyně“*. V souladu s Etickým kodexem České lékařské komory, § 1 odst. 1, 3, § 2 odst. 1, 11, 12, 13, a 16 podává předseda revizní komise okresního sdružení ČLK návrh na zahájení disciplinárního řízení se žalobkyní. Dále se žalobkyně dopustila *„velmi závažných skutků – porušení morálního a etického kodexu, falšování dokumentace a razítek a psaním nepravdivých zpráv“*. Žalobkyně, která předtím obdržela i kopii předmětné stížnosti, na to zareagovala vyjádřením doručeným dne 23. 9. 2004: *„opravdu nevím o čem píšete, tam k žádnému falšování dokumentace a razítek nešlo. Asi jste tomu nerozuměl. To byl jenom osobní dopis té bezdomovkyni.“* V dopisu pověřeného člena žalobkyni založeném ve spisu ze dne 27. 9. 2004 se uvádí *„to falšování uvádím úmyslně, a tím jsem myslel případ falšování dopisu, razítek v roce 2000, které jste provedla (...)“*. Dne 3. 11. 2004 rozhodl senát čestné rady okresního sdružení ČLK o postoupení věci podle § 10 odst. 1 písm. a) Disciplinárního řádu čestné radě ČLK - žalobkyně je v tomto rozhodnutí dostatečně identifikována (datum narození, adresa) a skutek ze dne 2. 6. 2004 je dostatečným způsobem popsán. Dne 9. 9. 2006 čestná rada ČLK rozhodla, že rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení ze dne 20. 9. 2004 se zrušuje a věc se vrací revizní komisi okresního sdružení ČLK k novému projednání a rozhodnutí, z důvodu že toto rozhodnutí trpělo věcnými i formálními vadami. Konkrétně čestná rada ČLK rozhodnutí (tzn. návrhu na zahájení disciplinárního řízení) ze dne 20. 9. 2004 vytkla, že neobsahovalo přesný popis skutku, identifikaci žalobkyně, ani odkaz na důkazy. Prostý výčet ustanovení etického kodexu je zcela nedostatečný a ani při soudním přezkumu by návrh neobstál. V reakci na to byl dne 15. 11. 2006 vypracován a dne 16. 11. 2006 zaslán čestné radě komory nový návrh na zahájení disciplinárního řízení s přesným popisem skutku a identifikací žalobkyně. Čestné radě žalované byl doručen dne 20. 11. 2006.

Krajský soud k běhu lhůty k projednání disciplinárního deliktu a rozhodnutí o něm v posuzované věci uzavřel, že rozhodné jsou dvě skutečnosti, a to přijetí „Rozhodnutí Revizní komise Okresního sdružení“ žalované dne 20. 9. 2004 a dále první řádný návrh na zahájení disciplinárního řízení ze dne 15. 11. 2006, doručený čestné radě žalované dne 20. 11. 2006. První z uvedených skutečností způsobila ukončení předběžného šetření, a až druhá z nich měla za následek stavění „promlčecí“ doby z titulu řádného zahájení disciplinárního řízení. Jiná z překážek běhu této doby podle § 2 odst. 1 disciplinárního řádu tu dle obsahu spisu v časovém úseku od 20. 9. 2004 do 20. 11. 2006 nebyla.

Nejvyšší správní soud po komplexním přezkoumání argumentace krajského soudu dospěl k týmž skutkovým i právním závěrům. Rozhodnutí čestné rady okresního sdružení ČLK ze dne 20. 9. 2004, které bylo po obsahové stránce třeba považovat za návrh, neobsahovalo dosti podrobné vymezení skutku, z něhož byla žalobkyně obviněna, aby takový návrh na zahájení disciplinárního řízení mohl účinně přerušit promlčecí (prekluzivní) lhůtu stanovenou v délce jednoho roku. Jestliže tedy byl první řádný návrh na zahájení disciplinárního řízení doručen čestné radě žalované dne 20. 11. 2006, a lhůta stanovená § 2 odst. 1 disciplinárního řádu žalované běžela počínaje dnem 21. 9. 2004, přičemž tato lhůta je jednoletá, do 20. 11. 2006 bezpečně proběhla. Po jejím uplynutí odpovědnost za disciplinární delikt žalobkyně zanikla.

Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. Současně s ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud ještě dále odkazuje pro dokreslení hodnocení věci v jednotlivých podrobnostech také na autentický text daného odůvodnění, který je účastníkům řízení znám.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Úspěšná žalobkyně žádné náklady řízení neuplatnila a ani ze spisu soud nezjistil, že by jí nějaké vznikly.

Žalobkyni byl usnesením krajského soudu ustanoven zástupce Mgr. Marek David. Nejvyšší správní soud přiznal výši odměny za poskytnutí právních služeb ustanovenému zástupci žalobkyně podle § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) za 1 úkon právní služby učiněný v řízení o kasační stížnosti spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč za tento úkon. Nejvyšší správní soud dále přiznal zástupci náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za úkon právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož ustanovený zástupce doložil osvědčení o registraci k placení DPH, přiznal mu Nejvyšší správní soud navýšení odměny o částku této daně (21% z částky 3.400 Kč = 714Kč). Celkem tedy náleží ustanovenému zástupci odměna 4.114 Kč, která bude ustanovenému zástupci vyplacena na jím uvedený účet do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

Podle ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s. má stát proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků. Jelikož státu – České republice vznikly náklady řízení o kasační stížnosti v důsledku ustanovení zástupce žalobkyni na náklady státu, rozhodl Nejvyšší správní soud o povinnosti žalované uhradit tyto náklady za podmínek uvedených ve výroku IV. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. srpna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu