



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Ondřeje Mrákoty a Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **PharmDr. A. B.**, zast. advokátkou Boženou Rochfalušiovou, Revoluční 764/17, Praha 1 – Staré Město, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, Rozárčina 1422/9, Praha 4 – Krč, zast. advokátem Mgr. Jiřím Švejnohou, Korunní 2569/108a, Praha 10 – Vinohrady, proti rozhodnutí Čestné rady České lékárnické komory ze dne 23. 3. 2021, sp. zn. 859/ČR/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2021, čj. 11 Ad 11/2021 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2021, čj. 11 Ad 11/2021 - 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Čestná rada České lékárnické komory uznala žalobkyni (stěžovatelku) vinnou tím, že jako vedoucí lékárnice v lékárně Dr. Max v Praze 9 připustila přinejmenším od 1. 6. 2020 do 21. 7. 2020 výkon povolání lékárníka zaměstnankyní Mgr. V. B., aniž by tato osoba byla členem České lékárnické komory. Tím se stěžovatelka dopustila disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena komory uvedených zejména v § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, v § 7 odst. 1 písm. a) Organizačního řádu České lékárnické komory a v bodě 12) Etického kodexu České lékárnické komory. Za to jí bylo uloženo disciplinární opatření formou pokuty ve výši 6 000 Kč.

[2] Stěžovatelka se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou, kterou městský soud rozsudkem zamítl. Ve všech podstatných věcech se soud shodl s názorem žalované, především v tom, že v daném řízení se podařilo vinu stěžovatelky prokázat.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Stěžovatelka předně upozorňuje na jiné rozhodnutí městského soudu (rozsudek ze dne 11. 1. 2022, čj. 14 Ad 12/2021 - 56), kterým rozhodl v podobné věci přesně opačně a rozhodnutí žalované zrušil. Soud totiž dovedl, že v oné věci žalovaná bez důvodných pochybností neprokázala, že zaměstnankyně skutečně vykonávala povolání lékárníka v době, kdy nebyla členem žalované. Stěžovatelka z tohoto rozsudku cituje a zdůrazňuje, že nemusela prokazovat svou nevinu, naopak bylo úkolem žalované prokázat vinu stěžovatelky. Dále stěžovatelka tvrdí, že ve věci nebyly dány ani podmínky pro rozhodnutí soudu bez jednání. Svolila totiž k rozhodnutí bez jednání, jen pokud by soud nepovažoval za nutné dokazovat. Stěžovatelka nadto snáší i řadu dalších námitek. Konečně stěžovatelka kritizuje, že soud přehlédl, že žaloba v její věci má odkladný účinek již ze zákona.

[4] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že si je opačného rozhodnutí ve věci 14 Ad 12/2021 vědoma, nesouhlasí s ním a podala proti němu kasační stížnost. Trvá na tom, že skutkový stav zjistila dostatečně a postupovala v souladu se zásadou vyšetřovací. Stěžovatelka k tomu podala repliku, v níž kritizuje žalovanou za to, že zlehčuje základní zásady dokazování v disciplinárním řízení.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Městský soud rozhodl bez jednání, neboť vyšel z toho, že k tomu obě strany daly souhlas (stěžovatelka výslovně, žalovaná se k tomu nevyjádřila, viz § 51 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatelka soud kritizuje, že svůj souhlas přece podmínila tím, že soud nedojde k závěru, že je třeba dokazovat.

[7] NSS předně upozorňuje, že svým přípisem stěžovatelka soud nijak nezavázala k tomu, aby provedl jednání (nelze uvažovat ani o tzv. podmíněném souhlasu – srov. k tomu nedávno ze dne 7. 4. 2022, čj. 10 Afs 176/2020 - 58, *VKS Pohledští Dvořáci*, body 12 až 20). V daném případě vlastně jen kopírovala slova zákona, což je logické, neboť sama soudu předkládala návrhy řady důkazů (§ 77 odst. 1 s. ř. s.: *dokazování soud provádí při jednání*; blíže k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS, body 17 až 25). V nynějším případě však soud pravidlo uvedené v § 77 odst. 1 s. ř. s. porušil, neboť dokazoval bez jednání. V takovém případě jde o hrubou procesní vadu, která musí mít s ohledem na eventuální význam dokazovaných skutečností za následek zrušení rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k tomu srov. již rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 3 Azs 103/2005 - 76, č. 687/2005 Sb. NSS, z novějších rozhodnutí např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 1 As 241/2015 - 41, bod 22].

[8] Klíčovou částí sporu mezi stěžovatelkou a žalovanou totiž je, zda žalovaná dostatečně prokázala, že se disciplinární delikt stal, tedy že stěžovatelka jako vedoucí lékárnice umožnila třetí osobě zaměstnat se lékárníci bez toho, aby tato osoba byla členkou komory. Stěžovatelka v průběhu řízení před žalovanou doložila dokument nazvaný *Pracovní smlouva* a dodatek k této pracovní smlouvě. Stěžovatelka se z jednání o disciplinárním obvinění omluvila, výslovně souhlasila s tím, aby jednání proběhlo bez její

pokračování

přítomnosti. Žádné jiné důkazy krom shora zmíněných písemností nenavrhla. Žalovaná proto provedla 23. 3. 2021 jednání bez přítomnosti stěžovatelky, kde provedla též všechny listinné důkazy. Žalovaná se mj. podrobně vyjádřila k pracovní smlouvě s Mgr. B., kterou k důkazu předložila stěžovatelka. Žalovaná upozornila, že tento dokument je nesrozumitelný a vyvolává pochybnosti o jeho pravosti, neboť na první straně jsou články I a II, na druhé straně je však znovu článek II, ovšem v úplně jiném znění (obsahuje závěrečná ustanovení). Na druhé straně se hovoří pouze o dohodě, naopak na první straně se mluví o pracovní „smlouvě“ (tuto skutečnost ověřil i NSS ze správního spisu). Žalovaná proto považovala oba listy údajné pracovní smlouvy za na sebe navzájem nenavazující, „*pravděpodobně jde o dva různé dokumenty spojené do jednoho*“ (s. 4 druhý odstavec rozhodnutí žalované).

[9] Stěžovatelka se proti tomuto závěru v žalobě vymezila, upozornila, že přece muselo být každému jasné, že omylem předložila „*neúplně nascanovanou pracovní smlouvu*“. Žalovaná ji měla vyzvat k tomu, aby tuto vadu odstranila. V každém případě „správnou verzi“ pracovní smlouvy a „správnou“ verzi dodatku k této smlouvě připojila k žalobě jako důkaz (body 25 a 26 žaloby). Další listinou nově předloženou byla „*informace o právech a povinnostech vyplývajících z pracovního poměru*“. NSS upozorňuje, že tyto listiny založené ve správním spise nejsou, tam jsou naopak založeny listiny jiné, dle stěžovatelky špatné „*scany*“, ze kterých vyšla ve svém rozhodnutí žalovaná (proto ani neplatí závěry judikatury, dle níž pokud v řízení o žalobě soud vychází z údajů obsažených ve správním spisu, tento postup nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s., viz např. rozsudek ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008 - 117).

[10] Městský soud v bodě 71 napadeného rozsudku k těmto důkazním návrhům uvedl: „*Zdejšímu soudu byly předloženy jako důkazy pouze pracovní smlouva ze dne 19. 5. 2020, informace o právech a povinnostech vyplývajících z pracovního poměru ze dne 19. 5. 2020 a dodatek k pracovní smlouvě ze dne 31. 7. 2020. Na základě takto předložených důkazů musí soud přisvědčit žalované, když zejména z předložené pracovní smlouvy nikterak nevyplyvá, že by v označení pracovní pozice „Administrativní pracovní – LA“ zkratka „LA“ označovala něco jiného než lékárník asistent.*“

[11] Městský soud tedy dokazoval bez jednání, nadto v otázce, která byla pro rozhodnutí žalované klíčová a stěžovatelka ji v žalobě zpochybňovala. Soud též na tomto důkazu, který není obsažen ve správním spisu, založil svůj závěr o dostatečném zjištění skutkového stavu. Pak jde logicky o vadu řízení s dopadem na zákonnost rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Samozřejmě též platí, že protože soud dokazoval mimo jednání, nemohla ani žalovaná dostat šanci se k těmto důkazům vyjádřit.

[12] S ohledem na důvod zrušení se již NSS nemohl vyjadřovat k dalším otázkám, které v kasační stížnosti stěžovatelka vnesla. Nicméně je třeba alespoň upozornit, že ve vztahu k dalším důkazním návrhům (které soud odmítl provést) má městský soud pravdu přinejmenším v tom, že důkazní návrhy stěžovatelky jsou poněkud nejasné, pokud navrhuje čestné prohlášení *nebo* výslech svědků, ovšem soudu přinejmenším ono čestné prohlášení nedodala. V dalším řízení by měla stěžovatelka své návrhy ujasnit. NSS doplňuje, že návrh důkazu lze podat kdykoli, třebas i po lhůtě k podání žaloby, je

však třeba, aby důkazní návrh podporoval některý z žalobních bodů včas uplatněných (rozsudek ze dne 27. 4. 2007, čj. 4 Azs 176/2006 - 84, č. 1834/2009 Sb. NSS).

[13] Současně se NSS alespoň v obecné rovině vyjádří k dokazování v těchto typech věcí. Klíčovou částí stížnostní argumentace totiž je, že žalovaná nerespektovala materiální pravdu a zásadu vyšetřovací, naopak přenesla důkazní břemeno na stěžovatelku a nezjistila její vinu bez důvodných pochybností.

[14] Profesní komory – a mezi nimi i Česká lékárnická komora – jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2005, čj. 1 As 21/2004 - 38). Delikty členů profesních komor jsou specifickou skupinou veřejných disciplinárních deliktů. Vůči speciálním ustanovením o řízení v těchto věcech se až na výjimky subsidiárně uplatní správní řád. Podrobnosti o disciplinárním řízení stanoví typicky statutární předpisy komor (např. kárné řády) (rozsudek ze dne 6. 8. 2014, čj. 3 Ads 106/2013 - 29, č. 3120/2014 Sb. NSS). Disciplinární odpovědnost spočívá především v odpovědnosti za porušení zvláštních služebních či členských povinností v organizačním režimu ovládaném pravidly správně právního charakteru. Subjektem, který tuto odpovědnost uplatňuje, je příslušný disciplinární orgán. Na ukládání správně právních sankcí se vztahují základní trestněprávní zásady a pravidla (rozsudek ze dne 16. 4. 2020, čj. 5 As 39/2019 - 36, bod 28).

[15] S těmito východisky není napadený rozsudek v rozporu. Jak městský soud uvedl v bodě 63 rozsudku, jakkoli nelze na tento typ řízení bez dalšího aplikovat všechny záruky trestního procesu ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je zjevné, že i v tomto typu řízení je třeba zajistit přinejmenším naplnění klíčových pravidel dokazování v řízení vedeném orgánem veřejné moci, v němž má být adresátu veřejné moci uložena povinnost (městský soud zde odkazuje a cituje rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2011, čj. 6 Ads 126/2011 - 124, a ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005 - 62, č. 847/2006 Sb. NSS; podle posléze uvedeného rozsudku mj. je *„na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslýchat nebo dát vyslýchat svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [článek 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod]. Výpověď svědka, již obviněný z přestupku navrhl k důkazu na svou obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výslechem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces.“*).

[16] Stěžovatelka kritizuje, že soud mj. zdůraznil, že řízení o disciplinárním deliktu je ovládáno dispoziční zásadou. Není to však pravda, městský soud tuto pasáž použil v bodě 69 k analýze toho, jaká je povaha řízení před správním soudem [městský soud mj. říká, že *„řízení o správní žalobě proti rozhodnutí je ovládáno zásadou dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), soud zásadně neprovádí důkazy nad rámec těch navržených stranami řízení.“*]. S tímto hodnocením povahy řízení před správními soudy se NSS ztotožňuje (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, čj. 10 As 156/2018 - 110, č. 4007/2020 Sb.

pokračování

NSS, *OHK Ústí nad Labem*, body 28 násl.). Je pravda, že v bodě 70 městský soud nepřesně a nesprávně uvádí, že „*totéž platí i v řízení před správním orgánem*“, v následujících pasážích však kritizuje především procesní pasivitu stěžovatelky v řízení před žalovanou. Tato nepřesnost je ostatně v rozporu s body 63 a 64, kde městský soud popisuje povahu řízení před žalovanou správně.

[17] Co se týče nynější kauzy, i zde se, byť přiměřeně, uplatní závěry rozšířeného senátu pro věci správního trestání. Dle nich důkazy neuplatněné ve správním řízení v těchto typech věcí nejsou bez dalšího nepřipustné. Soud je povinen zkoumat, zda žalovaná - bez ohledu na způsob obhajoby stěžovatelky ve správním řízení - dostala své povinnosti *zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí* (§ 3 správního řádu). Pokud soud zjistí, že žalovaná takto nepostupovala, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost žalované soudem, uloží krajský soud tuto povinnost žalované (srov. přiměřeně závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS).

[18] Konečně NSS dodává, že městský soud přehlédl, že stěžovatelčina žaloba má vskutku odkladný účinek ze zákona, neboť se řídí speciálními pravidly. Jde o § 129 odst. 1 s. ř. s., dle něhož *ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek.*

[19] Jak vysvětlil rozšířený senát, jakkoli je § 129 odst. 1 s. ř. s. obsažen mezi přechodnými ustanoveními, ve skutečnosti o žádné přechodné ustanovení nejde. Jde „*o ustanovení upravující speciální podmínky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v některých případech, jejichž okruh je definován tak, že jde o věci, v nichž na základě zvláštních zákonů byla podle úpravy správního soudnictví předcházející soudnímu řádu správnímu soudní ochrana poskytována zvláštní formou opravných prostředků proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, kterou dřívější úprava znala, avšak kterou úprava v s. ř. s. nezná, a která byla novou úpravou vědomě a záměrně opuštěna.*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, čj. 4 Ads 39/2008 - 83, č. 1980/2010 Sb. NSS, bod 22).

[20] Jedním z mála doposud přežívajících zvláštních zákonů z doby před 1. 1. 2003, který svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu (ve znění do 31. 12. 2002), je též § 18 odst. 5 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře. Proto se na tento zvláštní případ uplatní nepřímá novelizace obsažená v § 129 odst. 1 s. ř. s. Podání žaloby tedy mělo v souladu s § 129 odst. 1 s. ř. s. odkladný účinek.

[21] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Listinné důkazy, které předložila stěžovatelka, tedy provede řádně při jednání, a současně je vyhodnotí tak, aby zareagoval na žalobní námitky. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. června 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu