



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Mgr. M. D.**, zastoupena Mgr. Liborem Štajerem, advokátem se sídlem Hellichova 458/1, Praha 1, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zastoupena Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem se sídlem Korunní 2569/108a, Praha 10, o přezkoumání rozhodnutí Čestné rady České lékárnické komory ze dne 21. 10. 2015, č. j. 569/ČR/2015, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 Ad 26/2016 - 68,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná je **p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 3 400 Kč do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Libora Štajera.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Čestná rada České lékárnické komory (dále jen „čestná rada“) jako orgán příslušný podle § 18 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“) a § 16 odst. 1 Organizačního řádu České lékárnické komory (dále jen „Organizační řád“), uznala v záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalobkyni vinnou ze spáchání disciplinárního deliktu podle § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu České lékárnické komory (dále jen

„Disciplinární řád“), neboť jako odborný zástupce provozovatele Lékárny Cymex, se sídlem nám. Svobody 1613, Pohořelice (dále jen „předmětná lékárna“), společnosti Cymex, s.r.o., v přesně nezjištěné době, přinejmenším od 14. 5. 2015 do dne vydání tohoto rozhodnutí, připustila v rozporu s bodem 8) Etického kodexu České lékařnické komory (dále jen „Etický kodex“) směřování pacientů z ordinací jednotlivých lékařů do předmětné lékárny, a to poskytnutím slevy ve výši 20 Kč při nákupu volně prodejného sortimentu v hodnotě nad 100 Kč za každou návštěvu lékaře. Tím porušila svou povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem, dále povinnost znát a dodržovat stavovské předpisy České lékařnické komory a povinnost zachovávat respekt k orgánům stavovské samosprávy. Popsaným jednáním došlo k závažnému porušení povinností člena komory stanovených v § 9 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb., v § 7 odst. 1 písm. a) a b) Organizačního řádu a v bodech 1), 8), 11) a 12) Etického kodexu. Za toto porušení povinností člena komory uložila čestná rada žalobkyni disciplinární opatření v podobě pokuty ve výši 10.000 Kč.

[2] Rozhodnutí čestné rady následně žalobkyně napadla žalobou podanou Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), neboť mimo jiné měla za to, že se uvedeným skutkem nedopustila deliktu, který jí byl kladen za vinu. Podle jejího názoru především nebyla naplněna *skutková podstata* uvedená v bodu 8) Etického kodexu.

[3] Městský soud po posouzení žaloby dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, a proto jej zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Nejprve konstatoval, že mezi účastníky řízení není sporný skutkový stav. Spornou otázkou bylo, zda vytýkané jednání bylo možné podřadit pod porušení bodu 8) Etického kodexu. Městský soud z příslušného ustanovení Etického kodexu vyvodil, že kromě přijetí jednoho z opatření uvedených v tomto ustanovení (konkrétně dohoda s lékaři o směřování pacientů do určité lékárny), musí takovéto opatření představovat nekalou soutěžní praxi a dále v důsledku této praxe musí přinejmenším hrozit, že bude jiná lékárna vyřazena z činnosti. Podle městského soudu bylo prokázáno, že byla splněna první podmínka porušení bodu 8) Etického kodexu, tj. spáchání jednoho z uvedených opatření. Městský soud však zároveň podotkl, že ne každé takové jednání představuje porušení Etického kodexu. Z napadeného rozhodnutí nevyplývaly žádné skutkové ani právní závěry, na základě kterých by jednání žalobkyně bylo v rozporu s dobrými mravy soutěže, např. že by byly uzavírány dohody s lékaři o výlučném směřování pacientů do dané lékárny anebo že by bylo lékařům či zdravotním sestrám nabízeno jakékoliv protiplnění.

[4] Ztotožnil se se žalobkyní, že sleva poskytovaná pacientům na základě slevové karty byla relativně nízká a vztahovala se jen na léčiva prodejná bez lékařského předpisu. Nejednalo se tak na první pohled o nepřiměřeně agresivní propagaci. Z daného skutku bez dalšího nevyplývalo, že by se jednalo o nekalou soutěž. Městský soud dodal, že čestná rada se ani nijak nepokusila zdůvodnit, proč v projednávané věci došlo k nekalé soutěži a její argumentace se s předmětem řízení zcela míjela. Pokud žalovaná porušení Etického kodexu podmínila existencí nekalosoutěžního jednání, nemohly orgány žalované tento aspekt následně ignorovat. Podle městského soudu by však postačilo prokázat, že došlo k ohrožení zájmů chráněných pravidly hospodářské soutěže, což čestná rada v napadeném rozhodnutí neučinila. Městský soud proto uzavřel, že nebylo prokázáno splnění druhé podmínky pro porušení bodu 8) Etického kodexu.

[5] Městský soud dále dospěl k závěru, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá ani naplnění třetí podmínky pro porušení bodu 8) Etického kodexu, tj. že by v důsledku tohoto jednání mohla být jiná lékárna vyřazena z provozu a ani které další lékárny pokrývaly segment trhu, na nějž se zaměřovala příslušná lékárna, jejíž odbornou zástupkyní byla žalobkyně. Nevyplývalo z něj ani to, zda v důsledku jednání žalobkyně vznikla hrozba, že by některá z lékáren byla vyřazena z činnosti. Městský soud podotkl, že vzhledem k rozsahu a intenzitě reklamy se jeví jako nanejvýš nepravděpodobné, aby takováto reklama mohla ohrozit či vyřadit jinou lékárnu z provozu.

[6] Městský soud na závěr uvedl, že odkazy na porušení dalších ustanovení obsažených ve stanoviskových předpisech žalované byly v napadeném rozhodnutí nadbytečné, neboť jediné konkrétní porušení povinnosti, které bylo žalobkyni kladeno za vinu, bylo právě porušení bodu 8) Etického kodexu. Povinnost jednat eticky vyplývala z § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. a nebylo proto podle městského soudu potřeba odkazovat na další ustanovení vnitřních právních předpisů žalované. Nadbytečné odkazy na ustanovení vnitřních předpisů by však na výsledku řízení nic nezměnily, neboť žalobkyně byla potrestána pouze za jedno disciplinární provinění.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka předně namítla, že žalobkyně porušila více etických povinností, a to konkrétně body 1), 8), 11) a 12) Etického kodexu. V případě bodů 8) a 11) Etického kodexu čestná rada rozhoduje, jaké jednání a jaká forma reklamních a marketingových aktivit je přípustná a jaká nikoliv, resp. zda je komerční činnost slučitelná s důstojností profese lékárníka.

[9] Stěžovatelka má za to, že žalobkyně porušila bod 8) Etického kodexu, neboť jako lékárník se účastnila jednání, které by mohlo omezovat hospodářskou soutěž, zejména tím, že uzavřela dohodu o směřování pacientů ze strany lékařů do určité lékárny. Nesouhlasí přitom s výkladem městského soudu, podle něhož by muselo dojít ke splnění všech tří podmínek pro naplnění skutkové podstaty uvedené v předmětném bodě 8) Etického kodexu. Pokud žalobkyně uzavřela dohodu o směřování pacientů nebo předpisů vyplněných lékaři do určité lékárny, zkoumání počtu lékáren v Pohořelicích (v současnosti 2) nebo předepisujících lékařů (v současnosti 16 střídajících se lékařů) nebylo podle ní pro posouzení věci podstatné. Ani subsidiární použití § 2976 odst. 1 občanského zákoníku podle ní nebylo na místě, stanoví-li bod 8) Etického kodexu jako *lex specialis* jinak. Zda skutečně došlo k omezení hospodářské soutěže a v jakém rozsahu, není podle jejího názoru pro věc významné. Čestná rada proto nebyla povinna vést dokazování k tomu, zda skutečně a v jakém rozsahu žalobkyně omezila hospodářskou soutěž. Podstatná je pouze skutečnost, zda došlo k „uzavření dohody o směřování pacienta“.

[10] Stěžovatelka dále namítala, že žalobkyně byla uznána vinnou taktéž z porušení bodu 11) Etického kodexu, přičemž městský soud k odkazu na další ustanovení disciplinárního řádu a Etického kodexu uvedl, že z nich vyplývá obecná povinnost lékárníka jednat eticky a že tyto odkazy byly v napadeném rozhodnutí nadbytečné.

Stěžovatelka má za to, že z bodu 11) Etického kodexu vyplývá povinnost nevykonávat komerční činnosti neslučitelné s důstojností profese lékárníka a ani výkon své profese s těmito činnostmi nespojovat, což podle ní nelze podřadit pod obecnou povinnost lékárníka jednat eticky. Městský soud tak na jedné straně dovoluje stěžovateli vytvářet etická pravidla v oboru farmacie, na druhé straně však odmítá posoudit aplikaci použité normy z důvodu nadbytečnosti. Takovýto přístup považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti. Z napadeného rozhodnutí podle stěžovatelky zcela jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka byla shledána vinnou z jednání spočívající ve výkonu komerční činnosti neslučitelné s důstojností profese lékárníka.

[11] Stěžovatelka dále uvedla, že považuje přímé propojení žalobkyně s lékaři a jejich zdravotním personálem za neetickou reklamní aktivitu. Není vhodné, aby pacient dostával reklamu na lékárnou spočívající v poskytnutí slevy přímo z rukou zdravotní sestry nebo lékaře. Je přesvědčena, že reklama v oblasti léčivých přípravků vyžaduje vyšší míru regulace než v jiných oblastech trhu. Není podle ní vhodné, aby byl pacient motivován poskytnutím slevy v lékárně k častějším návštěvám lékaře, nelze totiž vyloučit, že si někteří, zejména starší pacienti takto reklamní nabídku vyloží. Stěžovatelka tak uzavřela, že je nutné zabránit tomu, aby byla považována za etickou a správnou marketingová aktivita lékárny spočívající v tom, že pacient obdrží reklamní sdělení již v ordinaci lékaře současně s lékařským předpisem a přednostně před reklamním sdělením jiných lékáren, se kterými bude seznámen až mimo ordinaci. V takovém případě by byl narušen konkurenční boj tím, že by nezískala konkurenční výhodu ta lékárná, která poskytuje nejvyšší služby, ale naopak ta lékárná, která jako první přesvědčí lékaře o distribuci jejich reklamních sdělení.

[12] Na závěr stěžovatelka uvedla, že městský soud při svém rozhodování nevzal dostatečně v potaz specifika lékařské praxe, v níž je kladen důraz na ochranu pacienta a omezení možného zvýhodnění určité lékárny. Odkázala přitom na § 80 odst. 4 a 7 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), na základě nichž je zásadním způsobem omezena reklama ve vztahu k lékařům a lékárnám, zejm. v souvislosti s předepisováním léčivých přípravků. Samotný náznak propojení lékaře s lékárníkem nebo lékařské ordinace s lékárnou je nepřijatelný a nese nekalosoutěžní znaky nepovoleného zvýhodnění lékárny.

[13] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedla, že v oblasti správního trestání platí zásada *nullum crimen sine lege certa*, na základě níž je vyžadována přesná a určitá právní úprava tak, aby jednotlivec v okamžiku svého jednání věděl, co je trestné. Nesouhlasí tak s názorem stěžovatelky, že je na čestné radě, aby vymezila, co je možné považovat za závadové jednání. K naplnění skutkové podstaty uvedené v bodě 8) Etického kodexu uvedla, že není dostačující spáchání jednání uvedeného v demonstrativním výčtu tohoto ustanovení. Podle ní je namíste aplikace obecných předpisů, v tomto případě úpravy nekalé soutěže obsažené v občanském zákoníku. Čestná rada měla přitom prokázat a odůvodnit v napadeném rozhodnutí ohrožení zájmů chráněných pravidly hospodářské soutěže, což ovšem neučinila. Co se týče aplikace bodu 11) Etického kodexu na nyní posuzovanou věc, žalobkyně odkázala na zásadu *ne bis in idem*, kdy nemohla být za jeden čin stíhána vícekrát. Bod 11) Etického kodexu zde byl vyloučen z důvodu speciality jeho bodu 8). Upozornila taktéž na znění výroku napadeného

rozhodnutí čestné rady, podle kterého bylo žalobkyni vytýkáno právě porušení bodu 8) Etického kodexu.

[14] Žalobkyně má dále za to, že jí vyvíjená marketingová aktivita byla v souladu s právními i stavovskými předpisy, jelikož není zakázáno šířit reklamní materiály prostřednictvím lékařů či zdravotních sester. Etický kodex takové jednání nepovažuje za neetické, neboť jej nijak nepopisuje ani nezakazuje. Žalobkyně zdůraznila, že slevu bylo možné uplatnit jen na volně prodejný sortiment a nevztahovala se na léčebné přípravky na předpis. Časové omezení různých akčních nabídek je podle ní zcela běžnou praxí, přičemž slevu 20 Kč považuje za částku zcela zanedbatelnou. Podle žalobkyně není ani pravdou, že by vyloučila z hospodářské soutěže jiné lékárny, neboť ty měly taktéž možnost využít obdobnou marketingovou strategii, jako ona. K odkazům stěžovatelky na § 80 odst. 4 a 7 zákona o léčivech uvedla, že uvedené příklady nejsou na nyní posuzovaný případ přílehlavé, neboť daná omezení se vztahují pouze k léčivým přípravkům na předpis. Ty mají oproti volně prodejnému sortimentu zcela specifickou povahu. Dodala, že v daném případě nebylo ani nijak omezeno právo pacienta na svobodnou volbu lékařských služeb.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasačních námitek nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost. Platí totiž, že v případě zjištění vad podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[18] Obecně lze považovat rozhodnutí krajského (či městského) soudu za nepřezkoumatelné pro jeho nesrozumitelnost, pokud postrádá základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, nebo které zkoumá správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jehož výrok je v rozporu s odůvodněním, které neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností anebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130).

[19] Takovými vadami napadený rozsudek netrpí, neboť je z něj zřejmé, jak městský soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakým závěrům na jejich základě dospěl, přičemž jeho jednotlivé úvahy si navzájem neprotiřečí a celý rozsudek je konzistentní. Skutečnost,

že stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[20] Stěžovatelka konkrétně namítá, že jí městský soud na jedné straně dovoluje vytvářet etická pravidla v oboru farmacie, na druhé straně však odmítá posoudit aplikaci bodu 11) Etického kodexu z důvodu nadbytečnosti. Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka závěry městského soudu vytrhla z kontextu, neboť městský soud odůvodnil, proč odmítl posoudit možnou aplikaci bodu 11) Etického kodexu pro nadbytečnost. V bodě 49. napadeného rozsudku především uvedl, že jediné konkrétní porušení povinnosti, které bylo žalobkyni kladeno za vinu, vyplývalo z porušení bodu 8) Etického kodexu. Takovéto odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za zcela srozumitelné a není ani nijak v rozporu s názorem městského soudu, podle něhož je stěžovatelka oprávněna vytvářet vlastní pravidla v oboru lékařenské činnosti. Věcná správnost tohoto závěru je však již otázkou právního posouzení. Jelikož Nejvyšší správní soud shledal úvahy městského soudu přezkoumatelné, mohl přejít k vypořádání námitek věcného charakteru.

[21] Mezi účastníky není sporný skutkový stav, tedy že žalobkyně připustila směřování pacientů z ordinací lékařů do předmětné lékárny, a to poskytnutím slevy ve výši 20 Kč při nákupu volně prodejného sortimentu v hodnotě nad 100 Kč za každou návštěvu lékaře. Sleva byla platná pouze v den návštěvy lékaře. Právě tímto jednáním mělo dojít ke spáchání disciplinárního deliktu (*provinění*). Mezi účastníky je naopak sporné, zda je toto jednání podřaditelné pod některé z ustanovení zákona či stavovských předpisů stěžovatelky [obzvláště pod bod 8) Etického kodexu], které by zakládalo disciplinární delikt žalobkyně, jako člena komory.

[22] Podle § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu *veškerá porušení povinností člena České lékařnické komory [...] stanovených zákonem č. 220/1991 Sb., právními předpisy upravujícími podmínky pro výkon lékařnického povolání a příslušnými předpisy komory, včetně chování poškozujícího dobrou pověst a vážnost lékařnického stavu, jsou považována za disciplinární provinění, pro které se vede disciplinární řízení podle tohoto řádu.*

[23] Podle § 9 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb. má každý člen komory povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a dále povinnost dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory.

[24] Podle § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb., *čestná rada komory může uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona dále uvedené disciplinární opatření.*

[25] Podle bodu 1) Etického kodexu *slouží lékárník svou činností veřejnosti, je povinen své povolání vykonávat svědomitě s využitím svých odborných znalostí, přistupovat ke všem pacientům se stejnou péčí, nečinít mezi nimi rozdíly a jejich prospěch stavět na první místo, zásadně nad své vlastní zájmy.*

[26] Podle bodu 8) Etického kodexu se lékárník *neúčastní jakékoli hospodářské soutěže, která by mohla být posuzována jako nekalá a neúčastní se jednání, které by mohlo omezovat či vylučovat hospodářskou soutěž, zejména*

- *neuzavírá dohody a nepřijímá opatření, které by vyřazovaly (či mohly mít za následek vyřazení) jiné lékárny z činnosti, jako jsou dohody o přednostních dodávkách léčiv do určité lékárny, směřování pacientů nebo předpisů lékaři do určité lékárny a dodávky léčiv do ordinací lékařů za účelem jejich výdeje na recept přímo v ordinaci, a dohody se zdravotními pojišťovnami,*

- *neposkytuje výhody nebo dary ostatním zdravotníkům, zařízením ústavní péče, ústavům lázeňské či sociální péče, vedoucím pracovníkům těchto zařízení apod., pokud by bylo možno na tyto výhody či dary nahlížet jako na nepřiměřené,*

- *nepředstírá zvýhodněné postavení vlastní lékárny jejím názvem nebo poukazováním na kvalifikaci vlastní či personálu lékárny.*

[27] Podle bodu 11) Etického kodexu nevykonává lékárník *komerční činnosti neslučitelné s důstojností profese lékárníka ani výkon své profese s těmito činnostmi nespojuje; v obchodních vztazích vystupuje lékárník jako čestný člověk, který plní své povinnosti a závazky a vystříhá se nepoctivého jednání.*

[28] Konečně podle bodu 12) Etického kodexu je povinností lékárníka *znát a dodržovat předpisy pro výkon tohoto povolání včetně vnitřních stanovských předpisů Komory.*

[29] Jak bylo uvedeno výše, důvodem, pro který městský soud shledal rozhodnutí stěžovatelky za nezákonné, bylo neprokázání porušení čl. 8 Etického kodexu.

[30] K tomu je vhodné nejprve uvést, že zákonný rámec posuzovaného postihu je zakotven v již výše citovaných § 9 odst. 2 písm. a) a § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb., (viz odst. [23] a [24]), které ukládají členům stěžovatelky dodržovat etická pravidla jejich stavu a umožňují trestat jejich porušení. V rámci tohoto zmocnění [na principu *secundum* – nikoli však *intra* (neboť jde o výkon zájmové samosprávy) - *legem*] stěžovatelka (i) přijala Etický kodex, normující etický standard činnosti lékárníků, a (ii) vymezila porušení etických zásad jako disciplinární delikt (provinění).

[31] Stavovské komory mají při stanovování práv a povinností z hlediska své profesní samosprávy v zásadě vysokou míru autonomie. Je do jisté míry na nich, jaké povinnosti svým členům ve svých stanovských předpisech stanoví, resp. s jakými sankcemi spojí jejich porušení. Jejich pravomoc stanovovat povinnosti a udělovat sankce svým členům nicméně není bezbřehá; mohou totiž (jak již bylo výše uvedeno) upravit výkon povolání svých členů jen v zákonem stanoveném rozsahu. V případném soudním přezkumu disciplinárního rozhodnutí se správní soud může zabývat tím, zda (i) aplikovaný stavovský předpis, v důsledku jehož porušení byl člen komory shledán vinným, byl vydán orgánem k tomu příslušným a v mezích zákonného rámce (v tomto případě především zákona č. 220/1991 Sb.), a poté (ii) zda samotné rozhodnutí o kárném provinění může obstát z hlediska obecných požadavků zákonnosti, kladených na správní rozhodování. Případnou ústavnost a zákonnost stavovského předpisu je přitom soud povolán posoudit podle čl. 95 Ústavy České republiky (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Ao 1/2011 - 22).

[32] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trefně odkázala na trestněprávní zásadu *nullum crimen sine lege certa*. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na

svůj rozsudek ze dne 12. 8. 2021, č. j. 6 Afs 269/2019 - 48, jehož právní závěry lze aplikovat i na nyní posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že „[v] souladu se zásadou *nullum crimen sine lege certa* [...] správní orgán, jemuž zákon dává pravomoc v určité oblasti jeho působnosti ukládat sankce, tak může činit jen v těch případech, kdy zákon dostatečně jasně a určitě stanoví trestnost protiprávního jednání s jednoznačně stanovenými znaky a kdy za takové protiprávní jednání stanoví sankci. Jednání, které má být považováno za správní delikt, musí být zákonodárcem výslovně označeno v zákoně jako trestné a musí být také vymezeno způsobem nevzbuzujícím pochybnost. Skutkové podstaty deliktů (trestních i správních) nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, a rozšiřovat tak odpovědnost adresátů veřejné moci.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 96, dále uvedl: „[d]efinování skutkové podstaty [...] musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 [Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod], již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. [...] Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem ‚volit‘ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní.“ Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je však sankcionování možné i na základě aplikace neurčitých právních pojmů, užitých v hypotéze právní normy, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem (srov. např. rozsudek ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021 - 144).

[33] Stručně shrnuto, profesní komora je oprávněna stanovit vlastní disciplinární pravidla závazná pro své členy, přičemž je tak ale oprávněna činit pouze v mezích zákona a příslušné příkazující, zakazující či jinak omezující pravidlo chování musí být dostatečně určité tak, aby byl člen komory v době svého jednání schopen rozpoznat, že jím prováděná činnost je v rozporu s nastavenými pravidly, za které mu hrozí (disciplinární) postih. Zároveň musí rozhodnutí disciplinárního orgánu obstát v rovině nároků kladených na rozhodnutí z oblasti správního trestání, tedy musí být především přezkoumatelné a dostatečně pečlivě odůvodněné.

[34] Na základě těchto východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení sporné otázky, zda bylo možné žalobkyni shledat vinnou ze spáchání disciplinárního deliktu, spočívajícího v porušení bodu 8) Etického kodexu.

[35] Aby se žalobkyně dopustila vytýkaného porušení bodu 8) Etického kodexu, musela dle názoru městského soudu i) přijmout jedno z opatření uvedených v tomto bodě, ii) které by představovalo nekalou soutěžní praxi, a iii) v důsledku této praxe muselo přinejmenším hrozit, že bude jiná lékárna vyřazena z činnosti. S tímto výkladem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[36] Podle bodu 8) Etického kodexu se lékárník nesmí účastnit jakékoliv hospodářské soutěže, která by mohla být posuzována jako nekalá, ani se účastnit jednání, které by mohlo omezovat nebo vylučovat hospodářskou soutěž; v další části textu je podán demonstrativní výčet takových zakázaných jednání (viz odst. [26] výše). Z uvedeného je zřejmé, že v úvodní části tohoto ustanovení je formulována obecná právní norma (tedy pravidlo chování), přičemž následně jsou uvedeny případy, které jsou za porušení této

normy považovány, a to *per se*. Pokud se tedy lékárník dopustí některého jednání uvedeného jako příklad porušení obecné právní normy, je tím bez dalšího presumováno, že tato norma porušena byla. Za této situace tak již není nutné se zabývat tím, zda toto jednání vsutku představovalo nekalou soutěžní praxi, v jejímž důsledku muselo přinejmenším hrozit, že bude jiná lékárna vyřazena z činnosti, jak nesprávně dovodil městský soud.

[37] V posuzované věci byla žalobkyně, dle skutkové věty rozhodnutí stěžovatelky, postižena za to, že blíže popsáním jednáním „*připustila směřování pacientů do [...] lékárny*“, kde vykonávala funkci odborného zástupce jejího provozovatele; tento skutek přitom žalobkyně v principu nepopírá, její obhajoba byla postavena na argumentaci, že takové jednání není právní úpravou zapovězeno. Jestliže takto formulovaný skutek odpovídá zákazu uvedenému v bodě 8 Etického kodexu, jako jeho explicitní případ, je evidentní, že žalobkyně zákaz uvedený v tomto bodě porušila a jejímu disciplinárnímu postihu, z důvodů rozebraných v bodě [30] výše, nic nebránilo.

[38] Lze tedy uzavřít, že městský soud pochybil, pokud dovodil nezákonnost rozhodnutí stěžovatelky z důvodu nedostatečného prokázání porušení bodu 8 Etického kodexu žalobkyní.

[39] Přestože tedy závěr městského soudu o neprokázání porušení zákazu uvedeného v čl. 8 Etického kodexu žalobkyní neobstojí, nelze přehlédnout, že městský soud vytkl rozhodnutí stěžovatelky i další pochybení, stručně shrnutá v odst. [6] výše. Jakkoli v kontextu shora uvedeného závěru městský soud již nepovažoval za nutné hodnotit dopad těchto pochybení do práv žalobkyně, kasační soud je považuje za závažná a bude se jimi dále zabývat. Ostatně i stěžovatelka s těmito závěry, byť spíše jen okrajově, v kasační stížnosti polemizuje.

[40] Především považuje Nejvyšší správní soud za nutné uvést, že městský soud v odst. 24 odůvodnění svého rozsudku správně nepřehlédl, že věcná příslušnost stěžovatelky k postihování porušení povinností lékárníků uvedených v § 9 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb. je oproti věcné příslušnosti čestné komory okresního sdružení užší; stěžovatelka je podle § 18 odst. 3 citovaného zákona oprávněna postihovat pouze porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 písm. a), nikoli již písm. b) citovaného zákona (shodně viz § 16 odst. 3 Organizačního řádu).

[41] Jestliže tedy stěžovatelka uznala žalobkyni vinnou též z porušení povinností vyplývajících z § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 220/1991 Sb. (což mělo také naplnit skutkovou podstatu disciplinárního provinění podle § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu – viz odst. [22] výše), evidentně tím vykročila mimo meze své věcné příslušnosti; konsekventně tak vůbec neměla pravomoc trestat žalobkyni za (případné) porušení § 7 odst. 1 písm. a) a b) Organizačního řádu [povinnost jeho dodržování stanoví pouze § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 220/1991 Sb.]. Již jen z tohoto důvodu tedy nemůže její rozhodnutí z hlediska zákona obstát.

[42] Co se týče otázky porušení bodů 1), 11) a 12) Etického kodexu, Nejvyšší správní soud připouští, že jedním skutkem může dotyčná osoba porušit více právních povinností a naplnit tak více způsobů (obecně formulovanou) hypotézu disciplinárního provinění

(deliktu); v takovém případě by se jednalo o jednočinný souběh disciplinárních provinění (deliktů). Zároveň však upozorňuje, že porušení jednotlivých pravidel chování musí mít svůj odraz v obsahu rozhodnutí, jímž byla osoba uznána vinnou ze spáchání správního deliktu. Závaznou je přitom pouze jeho výroková část. V ní je podle § 68 odst. 2 správního řádu nutné skutkově vymezit řešenou otázku, která je předmětem řízení (v tomto případě určitý skutek či skutky), a právní ustanovení, která měla být tímto skutkem porušena. Na rozhodnutí z oblastí správního trestání je nutno klást v zásadě vyšší požadavky co do otázky specifikace předmětu řízení tak, aby byl správně vymezen vytýkaný skutek i jeho právní kvalifikace. Obdobně jako v § 93 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je tedy ve výrokové části rozhodnutí ukládajícího disciplinární opatření třeba specifikovat přesný popis skutku a jeho právní kvalifikaci. V této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, dle kterého *„smyslem právních požadavků na vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je specifikovat delikt tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým je i rozhodnutí o jiném správním deliktu, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro vyloučení dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté a rovněž pro zajištění řádného práva na obhajobu v případě podaného odvolání. Vydané rozhodnutí musí již ve výroku jednoznačně určit, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Rozšířený senát proto odmítl úvahu, že postačí, jsou-li podstatné náležitosti výroku rozhodnutí o správním deliktu uvedeny až v odůvodnění rozhodnutí.“* (zvýraznění doplněno)

[43] V napadeném rozhodnutí čestné rady je ve výrokové části sice obsažen (mimo jiné) odkaz na porušení bodů 1), 8), 11) a 12) Etického kodexu, ve skutkové větě je však žalobkyně uznána vinnou za skutek spočívající v tom, že jako odborný zástupce předmětné lékárny porušila své povinnosti tím, že v rozporu s bodem 8) Etického kodexu **připustila směřování pacientů do předmětné lékárny**, a to poskytnutím slevy ve výši 20 Kč při nákupu volně prodejného sortimentu v hodnotě nad 100 Kč v předmětné lékárně za každou návštěvu lékaře. Z takto popsání skutku lze pouze vyčíst porušení bodu 8) Etického kodexu. Ze skutkové věty nijak nevyplývá, jak měla žalobkyně popsaným jednáním porušit též povinnosti vyplývající pro ni z bodů 1), 11) a 12) Etického kodexu, tj. že měla porušit svou povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem, povinnost znát a dodržovat stavovské předpisy komory a povinnost zachovávat respekt k orgánům stavovské samosprávy, jak je ve výroku rozhodnutí dále uvedeno. V tomto ohledu je tak nutno dát za pravdu městskému soudu, který byť stručně, leč správně uvedl, že jediné konkrétní porušení povinnosti kladené žalobkyni za vinu bylo porušení bodu 8) Etického kodexu a porušení bodů 1), 11) a 12) Etického kodexu z výrokové části rozhodnutí nevyplývá. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že vysvětlení, proč se žalobkyně měla shora popsaným jednáním dopustit též porušení dalších povinností vyplývajících z Etického kodexu, nelze vyčíst ani z odůvodnění tohoto rozhodnutí; čestná rada zde pouze rekapituluje obsah jednotlivých bodů Etického kodexu, aniž by konkrétně vysvětlila, v čem spatřuje ve výroku rozhodnutí deklarovaný jednočinný souběh disciplinárních provinění (deliktů).

[44] Na závěr se Nejvyšší správní soud taktéž vyjádří k odkazu na § 80 odst. 4 a 7 zákona o léčivech. V tomto bodě dává za pravdu žalobkyni, že odkazovaná ustanovení zákona o léčivech nejsou na nyní posuzovaný případ příléhavá. Ta se totiž vztahují na léčivé přípravky vydávané na předpis, nikoliv na prodej volně dostupného sortimentu nabízeného v lékárnách. Příslušná zákonná ustanovení tak nemají na nyní projednávanou věc žádný dopad, a tuto námitku stěžovatelky ohledně této otázky proto Nejvyšší správní soud shledal jako nedůvodnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[45] Přestože tedy důvod, pro který městský soud zrušil rozhodnutí čestné rady stěžovatelky, z výše vyložených důvodů neobstojí, nejsou dány důvody pro zrušení jeho rozsudku. Další výhrady městského soudu k otázce vymezení postihovaného skutku a jeho právní kvalifikaci jsou totiž správné, jakkoli je městský soud nepojal jako *ratio decidendi* svého rozhodnutí. Závěr městského soudu o nezákonnosti tohoto správního rozhodnutí proto i nadále obstojí a postačí pouze korigovat jím vyslovený (nesprávný) právní názor. Z těchto důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou zamítl v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[46] V průběhu dalšího řízení bude stěžovatelka vycházet z právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku městského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), po jeho korekcích provedených kasačním soudem. Stěžovatelka tak bude především vycházet z toho, že skutek popsáný ve výroku jejího (zrušeného) rozhodnutí lze považovat za porušení povinnosti lékárníků uvedené v bodě 8 Etického kodexu. Bude-li i nadále trvat na tom, že jednání žalobkyně představuje též porušení dalších povinností uvedených v Etickém kodexu, bude povinna ve výroku nového rozhodnutí konkretizovat, v čem tato porušení spočívají a v odůvodnění rozhodnutí takové závěry přezkoumatelným způsobem vysvětlí.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle citovaných ustanovení náleží náhrada nákladů řízení procesně úspěšnému účastníkovi, kterým je v dané věci žalobkyně. Výše jejích nákladů je představována odměnou za zastoupení advokátem, a to za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. S tím souvisí též náhrada hotových výdajů za tento úkon v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Celkovou částku ve výši 3 400 Kč je stěžovatelka povinna uhradit k rukám zástupce žalobkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. prosince 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu