



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **A. D.**, zastoupený Mgr. Richardem Novákem, advokátem se sídlem Vodičkova 730/9, Praha 1, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9 Praha 4, zastoupena Mgr. MUDr. Jaroslavem Maršíkem, advokátem se sídlem náměstí Svobody 1/40, Teplice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2023, č. j. 9 Ad 12/2021-65,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 8. 2021, č. j. 0619/osv/21 (dále též „rozhodnutí žalované“), představenstvo žalované s poukazem na § 2 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o komorách“) zamítlo žádost žalobce ze dne 23. 7. 2021 o vydání osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce v lékárně, a to z důvodu, že žalobce v rámci tříletého cyklu celoživotního vzdělávání (od 1. 9. 2017 do 31. 8. 2020) získal pouze 13 bodů z minimálního počtu 76 bodů (§ 11 odst. 3 Licenčního řádu České lékárnické komory a § 1 odst. 1 a § 7 Řádu pro celoživotní vzdělávání členů České lékárnické komory).

II.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud žalobu zamítl shora označeným rozsudkem. Předně uvedl, že napadené

rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné. Ačkoliv je odůvodnění stručné, vyplývá z něj, z jakých důvodů nebylo lze žádosti žalobce vyhovět. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že požadavek na celoživotní vzdělávání obsažený v Licenčním řádu České lékařnické komory (dále též „Licenční řád“) představuje překročení zákonných pravomocí žalované, resp. nepřípustný zásah do základních práv žalobce. Podle městského soudu byl Licenční řád vydán na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o komorách, přičemž v něm obsažená podmínka vyžadující absolvování celoživotního vzdělávání nepřekračuje meze zákona. Uvedená podmínka směřuje k naplnění cílů, pro které byly profesní komory vytvořeny. Základním smyslem a účelem zdravotnických profesních komor je zajištění potřebné odborné úrovně služeb, které lékaři, stomatologové a lékárníci svým zákazníkům poskytují. Vzhledem k tomu, že se jedná o služby sofistikované, u nichž není pro běžného zákazníka ani pro třetí osobu, jež nemá potřebné odborné znalosti, jednoduché posoudit jejich odbornou kvalitu, shledal zákonodárce, že dohled nad odbornou úrovní a etikou poskytování těchto služeb mají v určité míře vedle orgánů státní správy provádět i veřejnoprávní samosprávné profesní korporace, přičemž jejich společným cílem má být zajistit ochranu zdraví a života obyvatel (rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 As 9/2005 a sp. zn. 6 Ads 126/2011). Nutnost celoživotního vzdělávání za účelem zajištění a udržení odbornosti ostatně vyplývá i ze zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zdravotnických povoláních“). Pokud by profesní komory nemohly stanovovat některé povinnosti týkající se odbornosti ve svých řádech, tvoření jednotlivých řádů a tím i vznik jednotlivých komor by postrádalo jakýkoli smysl. Městský soud neshledal případnou ani žalobní námitku, že stanovením podmínek celoživotního vzdělávání dochází k nepřípustnému omezení svobodného výkonu povolání lékárníka. Soudu přitom nepřísluší hodnotit kvalitu vzdělávacích akcí ani frekvenci jejich konání; takové otázky spadají do sféry samosprávných kompetencí žalované. Podle městského soudu nelze souhlasit ani s námitkou, že by žalovaná aplikovala stavovské předpisy retroaktivně. Důvodné neshledal městský soud ani další žalobní námitky. Z uvedených důvodů městský soud žalobu zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. V tomto ohledu zejména uváděl, že městský soud bez dalšího přejal argumentaci žalované a nadto dezinterpretoval obsah žalobních tvrzení. V druhém okruhu stížních námitek stěžovatel namítal, že žalovaná pochybila, pokud mu nevydala požadované osvědčení. Podle stěžovatele žalovaná požadavkem na absolvování celoživotního vzdělávání určuje povinnosti a podmínky nad rámec zákona, čímž porušuje i Listinu základních práv

pokračování

a svobod (dále též „Listina“). V daném případě nebyl respektován omezující charakter čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, podle nichž lze stanovit podmínky pro výkon funkce odborného zástupce v lékárně (tedy i podmínky a omezení pro výkon určitého povolání nebo činnosti) pouze na základě zákona a nikoli (podzákonného) stavovského předpisu. Z tohoto důvodu je podle stěžovatele požadavek na absolvování celoživotního vzdělávání, resp. dosažení určitého počtu bodů v takovém vzdělávání protiústavní. Stěžovatel dále vyjádřil pochybnosti o smyslu daného vzdělávání. V dalším okruhu kasačních námitek stěžovatel dovozoval, že žalovaná aplikovala stavovské předpisy retroaktivně. Podle stěžovatele nejsou stavovské předpisy dostatečně jasné z hlediska určení počátku běhu lhůty. V posledním okruhu stížních námitek stěžovatel uváděl, že se praxe žalované nepřipustně odchyluje od praxí České lékařské komory a České stomatologické komory, a to i přesto, že se řídí stejným právním předpisem (zákonem o komorách). Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaná podala ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém shrnula a rozvedla argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. Kasační námítky důvodnými neshledala. Podle názoru žalované postupovala jak žalovaná, tak i městský soud v souladu se zákonem. Systém celoživotního vzdělávání a způsob, jímž je jeho splnění členy ze strany žalované vyhodnocováno, jsou přiměřené a souladné se zákonem. V tomto ohledu popsala i systém celoživotního vzdělávání, jeho východiska a nosné principy. Nesouhlasila ani s tím, že by její stavovské předpisy stanovovaly určité povinnosti retroaktivně. Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti primárně poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku. Dle jeho názoru městský soud nekriticky přebíral argumentaci žalovaného a nereagoval na žalobní argumentaci.

[8] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský (městský) soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval

za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z něj nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[9] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze napadený rozsudek městského soudu považovat za nepřezkoumatelný. Městský soud dostatečně odůvodnil, proč dospěl k jím uvedeným závěrům, resp. proč neshledal žalobní námitky stěžovatele důvodnými. To, že se městský soud (na základě vlastní argumentace a po vypořádání jádra stěžovatelovy žalobní argumentace) ztotožnil se závěrem žalované (bylo povinností stěžovatele splnit podmínku celoživotního vzdělávání), nelze považovat za nekritické přejímání argumentace žalované. Městský soud reagoval vlastním odůvodněním na zcela konkrétní žalobní argumentaci. Ostatně, podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je přípustné, aby si krajský (městský) soud, nedochází-li k jiným závěrům, správné závěry žalovaného se souhlasnou poznámkou osvojil. V duchu zásady hospodárnosti a ekonomie řízení totiž není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené (viz například rozsudky zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by městský soud dezinterpretoval obsah žaloby, jak se snažil tvrdit stěžovatel. Městský soud respektoval stěžovatelem předestřené znění žalobních námitek, resp. jejich smysl. Soud dodává, že není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06, ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, nebo ze dne 10. 12. 2014, sp. zn. IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, že *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek městského soudu takovými vadami trpěl.

[10] V dalším okruhu stížních námitek stěžovatel vytýkal žalované, že mu nevydala požadované osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce. Podle stěžovatele žalovaná

pokračování

požadavkem na absolvování celoživotního vzdělávání určuje povinnosti a podmínky nad rámec zákona, čímž porušuje i imperativy ústavního pořádku (zejména čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny).

[11] Z judikatury vyplývá, že rozhodnutí orgánů samosprávných komor, jimiž bylo zasaženo do právního postavení jejích členů, lze napadnout žalobou u správního soudu ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 320/2018-39). Nepřipuštění soudní ochrany by vedlo k *denegatio iustitiae*: „*Autonomní normotvorná pravomoc, závazná pro členy komory, představuje ,konstitutivní prvek veřejné moci svěřené veřejnoprávní korporaci‘ (Beran, K.: Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006, str. 63). Pro tento závěr, rozhodný z hlediska sledovaného tématu, již není podstatné řešení otázky případného přezkumu této normotvorby (stavovských předpisů). Nepochybně však neplatí, že by nepodléhala soudnímu přezkumu rozhodnutí orgánů Komory, jimiž bylo zasaženo do právního postavení jejích členů, případně že by zcela mimo soudní ochranu mohly být situovány povinnosti, jež ze stavovských předpisů pro jednotlivé členy vyplývají“ (srov. nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06).*

[12] Stěžovateli lze přisvědčit, že žalovaná je veřejnoprávní korporací, která nemůže ukládat povinnosti nad rámec zákona. Již v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 As 9/2005-84, Nejvyšší správní soud akcentoval, že zdravotnické profesní komory (Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora) jsou veřejnoprávními samosprávnými profesními korporacemi s povinným členstvím, kterým je v některých oblastech svěřen výkon státní správy; vedle toho vykonávají i další veřejné funkce. „*V rozsahu, v němž vykonávají veřejnou moc rozhodováním o subjektivních právech a povinnostech svých členů nebo třetích osob, jsou profesní komory správními úřady, a proto i pro ně platí zásada enumerativnosti státních pretenzí a zásada legální licence, jež vyplývají z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a zásada, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).“*

[13] Nejvyšší správní soud však na podkladě stížní argumentace neshledal, že by postup žalované výše uvedené imperativy porušoval.

[14] Soud připomíná, že žalovaná rozhodovala o žádosti stěžovatele, který požadoval vydat osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce.

[15] Zákon o komorách v § 2 odst. 2 písm. c) stanoví, že komory jsou oprávněny stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů u poskytovatelů zdravotních služeb.

[16] Podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o komorách jsou komory oprávněny vydávat osvědčení o splnění podmínek podle písmena c).

[17] Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách komory dbají, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor. Podle písm. b) stejného ustanovení pak komory zaručují odbornost svých členů

a potvrzují splnění podmínek k výkonu lékařského, stomatologického a lékárnického povolání podle zvláštních předpisů.

[18] K provedení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o komorách vydala žalovaná Licenční řád. Ten v § 3 stanovuje podmínky výkonu soukromé lékařské praxe, výkonu funkce odborného zástupce a výkonu funkce vedoucího lékárníka. Podle § 3 písm. c) Licenčního řádu je jednou z těchto podmínek *splnění povinnosti celoživotního vzdělávání členů komory podle Řádu pro celoživotní vzdělávání členů České lékárnické komory ve formě získání alespoň minimálního stanoveného počtu bodů v posledním ukončeném cyklu celoživotního vzdělávání.*

[19] Řád pro celoživotní vzdělávání členů České lékárnické komory (dále též „řád CŽV“) v § 1 odst. 1 stanoví, že celoživotní vzdělávání „je komplexní systém vzdělávání, který slouží k udržení odborné způsobilosti lékárníka po celou dobu jeho profesního života. Je určeno pro všechny členy České lékárnické komory. Pro členy vykonávající činnost v lékárně je povinné.“ Podle § 7 Řádu CŽV probíhá celoživotní vzdělávání „v jednotlivých tříletých cyklech. V tomto období musí účastník CŽV získat minimálně stanovený počet bodů. Minimální stanovený počet bodů v tříletém cyklu je 90.“ (Rozhodnutím prezidenta žalované ze dne 23. 4. 2020, č. 12/2020, byl s ohledem na koronavirovou pandemii minimální počet bodů pro hodnocené období snížen z 90 na 76 – pozn. soudu).

[20] Ústavní soud se opakovaně zabýval rozsahem oprávnění komor při vydávání stavovských předpisů. Dovodil, že takové předpisy mohou vydávat i za účelem konkretizace svých zákonných pravomocí. Např. v nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, týkajícím se Komory veterinárních lékařů České republiky, Ústavní soud akcentoval, že je dán silný veřejný zájem na tom, aby komory řádně vykonávaly své povinnosti, ke kterým patří mj. péče o to, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným obecně závaznými právními předpisy a řády (tzv. stavovskými předpisy). Podle zákona o komorách jsou komory oprávněny vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi [srov. § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách]. Jedná se totiž o povolání, na jehož kvalitním výkonu je značný veřejný zájem (podobně jako na řádné činnosti advokátů, notářů, lékařů, lékárníků, patentových zástupců apod.), a proto jsou komorám svěřena určitá vrchnostenská oprávnění, aby tento požadavek mohly zaručovat. Samotná existence jakékoli samosprávy z principu omezuje státní byrokracii, umožňuje lidem starat se bezprostředně o věci, které se jich přímo dotýkají, a tím přispívá k větší svobodě a samostatnosti jednotlivce. I proto je profesní samospráva demokratickým právním státem podporována. V nálezu ze dne 26. 4. 2021, sp. zn. II. ÚS 2988/19, Ústavní soud uvedl, že působení veřejnoprávních korporací typu profesních komor je co do pramenů práva charakterizováno dělbou normotvorby: stát upravuje skrze zákony – s leckdy proměnlivou mírou konkrétnosti – status, strukturu orgánů a výchozí pravomoci profesních komor, avšak materii ponechává též těmto korporacím k vlastní právní úpravě paralelně vedle právních předpisů státu (z obsahového hlediska může jít o interní konkretizaci).

[21] Obdobně srov. nálezní pléna Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06 (N 171/51 SbNU 93), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 3 Ads 8/2008-50. V něm se Nejvyšší správní soud výslovně zabýval i povinnostmi vyplývajících z vnitřních předpisů. Kasační soud shledal, že komora je oprávněna přijmout

pokračování

vnitřní předpisy (licenční řád), a to i za účelem regulace přístupu k určité funkci: „Zákon č. 95/2004 Sb. vedle podmínky pro samostatný výkon povolání lékaře, již je právě výše zmíněná specializovaná způsobilost, tedy nikterak neupravuje podmínky pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení. Tyto podmínky však vymezila Česká lékařská komora v licenčním řádu na základě zákonného zmocnění v § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů. [...] V projednávaném případě lze přisvědčit argumentaci žalované, že na kvalifikaci primáře je třeba klást vyšší nároky, neboť vede příslušné oddělení zdravotnického zařízení a odpovídá za všechny podřízené zdravotnické pracovníky. Požadavek, aby primář absolvoval nejen specializační vzdělávání v určité délce, ale i atestační zkoušku na stanovené úrovni (tj. podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb.), proto nelze považovat za nerozumný či nepřiměřený. Argumentace krajského soudu, že adresátovi právních norem nelze odejmout určité právo garantované zákonem jen s odkazem na podzákonný předpis, je nepřijatelná. Zákon č. 95/2004 Sb. pouze stanoví, že lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základních oborech, získávají za určitých podmínek specializovanou způsobilost. Ze zákona však nevyplývá, že je lékař poté oprávněn vykonávat i funkci vedoucího lékaře či primáře, neboť, jak již bylo výše uvedeno, podmínky těchto funkcí zákon vůbec neupravuje.“

[22] Uvedené ostatně konvenuje i tomu, jak o stavovských předpisech uvažuje doktrína. Ta je připodobňuje k prováděcímu předpisu, kterým lze rozvést (konkretizovat) požadavky zákona (Hendrych, D. Autonomní normotvorba v českém správním právu. In: *Právní stát – současnost a budoucnost. Sborník semináře veřejného práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Právnická fakulta Univerzity v Bernu, 1998, s. 60; Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. In: *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 130-138).

[23] Podle názoru Nejvyššího správního soudu povinnost absolvovat celoživotní vzdělávání výše uvedená východiska neporušuje. Tato povinnost byla uložena na základě jednoznačného zákonného zmocnění, které opravňuje žalovanou stanovit *podmínky pro výkon funkce odborného zástupce* [§ 2 odst. 2 písm. c) zákona o komorách]. Daná povinnost přitom směřuje k naplnění cílů, na kterých jsou vystavěny předpisy upravující postavení pracovníků ve zdravotnictví (zákon o zdravotnických službách, zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o léčivech, atp.). Jejich hlavním cílem je bezpochyby zajištění náležité zdravotnické péče a tím i naplnění imperativu ochrany života a zdraví (čl. 31 Listiny). Je to přitom komora, která má dbát na to, aby členové komor vykonávali své povolání *odborně; komory mají zaručit odbornost svých členů* [§ 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o komorách]. Jak zdůrazňuje i konstantní judikatura, základním smyslem a účelem zdravotnických profesních komor je zajištění potřebné odborné úrovně služeb, které lékaři, stomatologové a lékárníci svým zákazníkům poskytují. Vzhledem k tomu, že se jedná o služby sofistikované, u nichž není pro běžného zákazníka ani pro třetí osobu, jež nemá potřebné odborné znalosti, jednoduché posoudit jejich odbornou kvalitu a to, zda byly poskytnuty patřičným způsobem a v patřičném rozsahu, a o služby, jež úzce souvisejí se zachováním života a zdraví lidí, shledal zákonodárce, že dohled nad odbornou úrovní a etikou poskytování těchto služeb mají v určité míře vedle orgánů státní správy provádět i veřejnoprávní samosprávné profesní korporace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 As 9/2005-84, č. 673/2005 Sb. NSS). Podpůrně lze odkázat i na rozsudek ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124, v němž se soud zabýval výkladem části licenčního

řádu, která stanovuje podmínku držení osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce vydaného komorou, a dovedil, že *„požadavek na získání osvědčení podle Licenčního řádu proto nevytváří jen ‚další formální překážku‘, ale představuje prosazení zájmu na tom, aby v nestátním zdravotnickém zařízení působila odpovědná osoba, jež bude činnost takového zařízení týkající se poskytování zdravotní péče řídit a za ni i odpovídat.“*

[24] Obdobně lze nahlížet na podmínku celoživotního vzdělávání. Jejím smyslem je zajistit udržení odborné způsobilosti lékárníka po celou dobu jeho profesního života, tedy toho, aby osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce v lékárně bylo vydáváno pouze osobám, u kterých lze předpokládat, že se celoživotně vzdělávají, resp. že si udržují a prohlubují své odborné znalosti. Tímto lze totiž garantovat, že odborným zástupcem zajišťovaná činnost bude naplňovat veřejný zájem na ochraně zdraví a života obyvatelstva (srov. i nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 a ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06). Podle názoru kasačního soudu nejsou dány pochybnosti, že předpokladem zajištění náležitého odborného výkonu zdravotnické profese je mj. i celoživotní vzdělávání. To lze ostatně dovést i z vůle zákonodárce. Ten zakotvil celoživotní vzdělávání přímo do zákona o odborné způsobilosti (zákon č. 95/2004 Sb.). Tento zákon celoživotní vzdělávání zmiňuje již v § 1 odst. 1 písm. b) a podrobněji specifikuje v § 22. Odborná literatura k tomuto ustanovení uvádí, že *„celoživotní vzdělávání je jednou z forem prohlubování znalostí, dovedností a kvalifikace zdravotnických pracovníků, právními předpisy však upraveno velice povrchně [ve vztahu k lékařským zdravotnickým povoláním lze odkázat pouze okrajově na zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, a dále stavovské předpisy jednotlivých komor, konkrétně Stavovský předpis č. 16 České lékařské komory - Systém celoživotního vzdělávání lékařů, Řád celoživotního vzdělávání České stomatologické komory či Řád pro celoživotní vzdělávání členů České lékárnické komory]“* (viz Stuchlík, Z. § 22. celoživotní vzdělávání. In: Stuchlík, Z. et al. *Zákon o lékařských povoláních. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 262 s.) V § 22 odst. 4 zákona je pak obsažen demonstrativní výčet forem rozšiřování znalostí a dovedností zdravotnického pracovníka, které je možno považovat za součást celoživotního vzdělávání, a jejich zajišťování a organizaci zejména ministerstvem, vysokými školami, zdravotnickými komorami, odbornými lékařskými společnostmi ve spolupráci s akreditovanými vzdělávacími zařízeními, poskytovateli zdravotních služeb, Ministerstvem práce a sociálních věcí a Českou správou sociálního zabezpečení a pověřenými organizacemi. Povinnost celoživotního vzdělávání lze dovést i z toho, že členové komor mají poskytovat péči na náležité odborné úrovni (srov. § 2 a násl. zákona o komorách).

[25] Optikou výše uvedeného nelze souhlasit se stěžovatelem, že žalovaná stanovila povinnost celoživotního vzdělávání v rozporu se zákonem, resp. že překročila zákonné meze. Zákon o komorách opravňuje komoru k tomu, aby stanovila podmínky k výkonu funkce odborných zástupců (§ 2). Tyto podmínky přitom mohou být konkretizací zákonných cílů a mohou být obsaženy i v prováděcím předpisu – Licenčním řádu [vedle shora označených soudních rozhodnutí srov. i usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 208/2000, podle něhož na základě § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona o komorách mohou komory *„stanovit podmínky pro výkon soukromé praxe svých členů v nestátních zdravotnických zařízeních a rovněž o splnění těchto podmínek vydávat osvědčení. Komora v souladu s tímto ustanovením zákona přijala tzv. Licenční řád, v němž stanovila*

pokračování

podmínky výkonu soukromé praxe a funkce odborného zástupce“; obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 3 Ads 8/2008-50, č. 1605/2008 Sb. NSS].

[26] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že stanovení podmínky celoživotního vzdělávání je odrazem zákonné povinnosti osob vykonávajících zdravotnické povolání k celoživotnímu vzdělávání, resp. zákonné povinnosti žalované dbát o odbornost svých členů (srov. zejména § 2 zákona o komorách, § 1 a § 22 zákona o odborné způsobilosti). Předmětná podmínka v licenčním řádu tak představuje přípustnou konkretizaci obecné zákonné úpravy celoživotního vzdělávání a úpravy dohledu žalované nad odborností svých členů, jak to požaduje i judikatura Ústavního soudu (srov. nálezy ve věcech sp. zn. I. ÚS 181/01, sp. zn. Pl. ÚS 40/06 atp.).

[27] S ohledem na výše uvedené je irelevantní poukaz stěžovatele na § 14 zákona o zdravotních službách. Na tom ostatně žalovaná ani nepostavila napadené správní rozhodnutí. Žádosti stěžovatele nebylo vyhověno s poukazem na § 2 zákona o komorách, resp. § 11 odst. 3 Licenčního řádu České lékařnické komory a § 1 odst. 1 a § 7 Řádu pro celoživotní vzdělávání členů České lékařnické komory. Není proto podstatné, že zákon o zdravotních službách neobsahuje výslovnou povinnost absolvovat celoživotní vzdělávání. To však neznamená, že by tuto povinnost nebylo lze dovodit ze zákona o komorách – viz výše. Jedná se o dva předpisy se silou zákona, z nichž každý stanovuje podmínky, které se navzájem nevylučují. Zákon o zdravotních službách upravuje předmětné otázky zejm. pro účely vydání povolení k provozu zdravotnického zařízení, ke kterému je zpravidla příslušný krajský úřad (ostatně i městský soud správně upozornil na rozdílnou povahu, smysl a účel stěžovatelem označených předpisů v bodě 40 napadeného rozsudku). Zákon o zdravotnických službách žádným způsobem neupravuje, ale ani nevylučuje samostatnou pravomoc žalované (ani dalších zdravotnických komor) stanovovat podmínky pro výkon funkce. Jedná se tak o dva paralelně existující systémy vyplývající z předpisů se silou zákona, které rozdělují kompetence mezi stát a zdravotnické komory (jejichž role má spočívat mj. v dohledu nad odborností svých členů). Argumentace § 16 zákona o zdravotních službách se pak míjí s předmětem řízení, neboť stěžovatel se nedomáhal vydání osvědčení k poskytování zdravotnických služeb (ke kterému žalovaná ani není zmocněna, srov. § 15 odst. 1 zákona o zdravotních službách).

[28] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze podmínku celoživotního vzdělávání považovat ani za nepřípustný zásah do práva stěžovatele na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 Listiny. Druhý odstavec tohoto článku výslovně stanovuje, že *zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností*. Takovým zákonem je i zákon o komorách, který žalovanou zmocňuje ke stanovení podmínek výkonu funkce odborného zástupce a osvědčení jejich splnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2019, č. j. 7 As 227/2019-28, bod 22). Podpůrně lze odkázat i na nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, sp. zn. II. ÚS 2988/19, ve kterém se Ústavní soud zabýval podmínkami vstupu do Komory patentových zástupců České republiky. „Ve věci je v sázce subjektivní veřejné právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle čl. 26 odst. 1 Listiny (zde právo uchazeče o povolání) [...]. Nejde primárně o základní právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle téhož odstavce čl. 26 Listiny, chránícího podnikatelskou iniciativu a seberealizaci. Součástí úvah je zde ovšem úprava podmínek a omezení výkonu povolání v čl. 26 odst. 2 Listiny. Veřejnoprávní dohled nad podmínkami vstupu do profesní komory je v zájmu

řádného výkonu odborné praxe. V hraničních případech může dojít ke kolizi s individuálním zájmem uchazeče. Ústavní soud v usnesení ze dne 7. 3. 2014 sp. zn. I. ÚS 110/14 konstatoval, že zákonodárci je otevřen poměrně široký manévrovací prostor a právo na svobodnou volbu povolání tu nelze aplikovat bez současného posouzení míry účasti veřejného zájmu a veřejné moci na podmínkách existence takového povolání.“

[29] Oporu pro výklad stěžovatele neposkytuje ani stěžovatelem označená judikatura Ústavního soudu (nález ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, a nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000). Ta se nezabývala skutkově ani právně identickými případy. Postup žalované nelze považovat ani za nepřípustný zásah do legitimního očekávání stěžovatele. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaná postupovala zcela v mezích právních a stavovských předpisů, se kterými musel být stěžovatel obeznámen a byl povinen se jimi řídit (§ 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách, jakož i nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01]. Pokud podal žádost o vydání osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce, musel si být vědom toho, jaké podmínky bude muset podle zákona a vnitřních předpisů splnit. S ohledem na výše uvedené není Nejvyšší správní soud ani názoru, že by městský soud, resp. žalovaná měli postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro libertate*. V dané věci žádné pochybnosti (*dubio*) ve výkladu nevznikly.

[30] Stěžovatel dále vyjádřil pochybnosti o smyslu daného vzdělávání (zejména akcentoval odbornou úroveň vzdělávacích akcí, jejich úzký profil, frekvenci jejich konání atp.). K tomu je však třeba uvést, že není úkolem správních soudů, aby do samosprávných kompetencí zasahovaly soudním přezkumem zajišťování kvality vzdělávacích akcí. Na organizaci a obsah programů ČŽV je třeba hledět jako na výsledek kolektivní vůle odborníků (předmětné stavovské předpisy přijímá nejvyšší orgán žalované – sjezd delegátů) a reflexi představ povinně sdružené odborné veřejnosti o vhodnosti přijatých řešení, do které mohou soudy zasahovat pouze omezeně. Přezkum odborných otázek lze až na výjimky zaměřit výlučně na to, zda se správní orgán pohyboval v mezích zákona, zda jeho rozhodnutí odpovídá principům elementární logiky a zda není svévolné či arbitrární (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS, bod 46 a násl, jakož zásady soudního přezkumu, vč. nutnosti tzv. epistemologické zdrženlivosti – k tomu srov. Kratochvíl, J. Důvody pro zdrženlivý přezkum Ústavním soudem. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2022, č. 4, s. 805-827). Porušení uvedených imperativů však na podkladě kasační argumentace shledat nelze. Lze dodat, že stěžovatel ani netvrdil a nedokládal, že získání 13 bodů z minimálního počtu 76 bodů bylo způsobeno výlučně organizací vzdělávání, resp. jeho nastavením. Podmínku schválení všech akcí žalovanou, resp. okresním sdružením lékárníků, pak nelze podle názoru soudu považovat ani za nepřípustnou monopolizaci vzdělávání, jak rovněž výslovně tvrdil stěžovatel. Jak již bylo opakovaně uvedeno, žalovaná má povinnost dbát o odbornost svých členů (§ 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách a shora citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 As 9/2005-84]. Proto vyznívá logicky požadavek na to, aby všechny akce, které mají sloužit ke vzdělávání jejích členů, žalovaná určitým způsobem aprobovala. Není rovněž pravdou, že by žalovaná nezohledňovala získání atestace. Atestační zkouška v jednom z oborů dle zákona o odborné způsobilosti je v celoživotním vzdělávání ohodnocena 90 body [viz bod 2 písm. g) přílohy k řádu ČŽV]. V období navazujícím na složení atestační zkoušky tedy není třeba absolvovat celoživotní vzdělávání. Z pouhého složení atestační zkoušky však nelze dovozovat absenci povinnosti absolvovat následné

pokračování

(celoživotní) vzdělávání. Takto právní úprava koncipována není. Lze dodat, že stěžovatel získal atestaci v roce 1974, tedy před několika desítkami let.

[31] Ze všech výše uvedených důvodů kasační soud uzavírá, že žalovaná nepochybila, pokud nevyhověla žádosti stěžovatele o vydání osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce v lékárně. I podle názoru Nejvyššího správního soudu nesplnění podmínek celoživotního vzdělávání (§ 11 odst. 3 Licenčního řádu České lékařnické komory a § 1 odst. 1 a § 7 Řádu pro celoživotní vzdělávání členů České lékařnické komory) zakládá nemožnost vyhovění žádosti o vydání osvědčení pro výkon funkce odborného zástupce v lékárně.

[32] V dalším okruhu kasačních námitek stěžovatel dovozoval, že žalovaná aplikovala stavovské předpisy nepřipustně retroaktivně. V tomto ohledu zejména uváděl, že stavovské předpisy nejsou dostatečně jasné z hlediska určení počátku běhu lhůty.

[33] Je pravdou, že podmínka celoživotního vzdělávání pro výkon funkce odborného zástupce byla vložena do licenčního řádu s účinností od 6. 11. 2017. Dle znění tohoto licenčního řádu by pak skutečně hodnocené období muselo být od 6. 11. 2017 do 1. 9. 2020. V průběhu cyklu však sjezd delegátů žalované přijal nové znění licenčního řádu (ze dne 2. 11. 2019 s účinností od 1. 12. 2019), ve kterém nově nestanovoval hodnocené období autonomně, ale odkázal na běh cyklů celoživotního vzdělávání podle řádu ČŽV. Byť se tedy předpis změnil v průběhu hodnoceného období, změnil se tím způsobem, že sjednotil běh cyklů celoživotního vzdělávání podle různých stavovských předpisů. Tříleté cykly celoživotního vzdělávání podle řádu ČŽV přitom běží nepřetržitě již od 1. 9. 1999. Lze dodat, že Licenční řád vyžaduje podmínku získání 90 bodů, přičemž toto číslo bylo pro hodnocené období sníženo na 76 bodů z rozhodnutí prezidenta žalované, který zohlednil omezenou možnost konání vzdělávacích akcí vzhledem k pandemii koronaviru. Stěžovatel však získal za hodnocené období bodů 13, tedy nedosáhl ani pětiny požadovaného (sníženého) počtu bodů. Ani netvrdí, že by tyto body hodlal (resp. mohl) získat v předmětném časovém období. Jeho žalobní ani kasační argumentace nebyla vedena tím směrem, že by mu chybné nebo neurčité určení počátku vzdělávacího cyklu znemožnilo získat chybějících 66 bodů, nebo že snad 66 bodů získal v období, které žalovaná v rozporu s jeho očekáváním nehodnotila. To nevyplývá ani ze spisu. V daném konkrétním případě proto nelze dovozovat, že by shora popsany postup vedl k nepřipustnému zkrácení práv s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dodává, že na danou věc aplikovaná ustanovení právních předpisů nelze považovat ani za nepřipustně neurčitá, jak rovněž tvrdil stěžovatel. Podle názoru soudu dostatečně konkrétně specifikují práva a povinnosti dotčených subjektů.

[34] V posledním okruhu stížních námitek stěžovatel poukazuje na to, že praxe žalované se liší od praxe České lékařské komory a České stomatologické komory, které se však řídí stejným zákonem. Vyžadování určitého počtu bodů v programu celoživotního vzdělávání představuje zásah do práv členů žalované, který nemá u jiných profesních komor obdoby. Nejvyšší správní soud považuje uvedené tvrzení za nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Tato námitka totiž nebyla vznesena v řízení před krajským soudem, přičemž stěžovateli objektivně nic nebránilo v jejím uplatnění. Na základě zásady *vigilantibus iura scripta sunt* lze proto po stěžovateli spravedlivě žádat, aby nesl nepříznivé následky spojené s včasným neuplatněním námitky (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS.). Z procesní opatrnosti soud k uvedeným tvrzením dodává, že stěžovatel neoznačil ani žádné důkazy, kterými by rozdílnou praxi zdravotnických komor prokázal. Neoznačil ani relevantní právní důsledky těchto tvrzených rozdílů. Zůstal i zde v rovině obecných tvrzení. Jak nadto vyplývá z § 22 zákona o zdravotnických povoláních, resp. obecně dostupných zdrojů, i další komory mají systémy celoživotního vzdělávání. Tento požadavek přitom považuje soud za zcela legitimní. Je na místě, aby se pracovníci ve zdravotnictví průběžně vzdělávali, a to mj. s ohledem na dynamický rozvoj vědy a poznatků v oblasti zdravotnictví, jakož i s ohledem na povahu dané činnosti a rizika s jejím výkonem spojená. Ostatně, pouze na základě toho, že by jedna zdravotnická komora podmiňovala vydání předmětného osvědčení specifickými požadavky (vyplývajícími z povahy dané činnosti), nelze *apriori* dovozovat nezákonnost jejího postupu. Byť se zdravotnické komory řídí stejným zákonem, jsou jako zájmové samosprávy oprávněny samostatně (autonomně) rozhodovat o svých záležitostech v mezích, které stanoví zákon [srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, sp. zn. II. ÚS 2988/19, (N 84/105 SbNU 360), bod 34]. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaná vydala Licenční řád na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o komorách, přičemž v něm obsažená podmínka vyžadující absolvování celoživotního vzdělávání nepřekračuje meze zákona. Uvedená podmínka směřuje k naplnění cílů, pro které byly profesní komory vytvořeny.

[35] Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal soud důvod ke zrušení rozsudku městského soudu, resp. rozhodnutí žalované. Uvedená rozhodnutí byla vydána v souladu s právními předpisy, přičemž v řízení nedošlo ani k žádným zásadním vadám s vlivem na zákonnost rozhodnutí.

[36] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná by takové právo měla, nicméně dle konstantní judikatury správních soudů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 62/2015-29, ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, ze dne 19. 4. 2022, č. j. 3 As 129/2021-62, ze dne 23. 2. 2022, č. j. 6 As 351/2021-29, a ze dne 21. 2. 2022, č. j. 3 As 369/2019-34) v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí je integrální součástí řádného výkonu veřejné správy, k němuž je takový orgán dostatečně vybaven. Česká lékárnická komora je nepochybně, jak plyne ze zákona o komorách, orgánem veřejné správy, který na svěřeném úseku vykonává svěřené veřejné funkce. Předmět řízení se týká vlastního výkonu pravomocí žalované jako zájmové samosprávy lékárníků. Považovat v takové situaci za účelně vynaložený náklad zastoupení advokátem nelze. Mimo těchto nákladů Nejvyšší správní soud neshledal žádné, které by významně přesáhly náklady běžné úřední činnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2023, č. j. 7 As 73/2023-22, nebo ze dne 23. 8. 2022, č. j. 5 As 209/2021-23).

pokračování

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

V Brně dne 11. ledna 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu