

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. K.**, zastoupené Mgr. Lukášem Kratochvílem, advokátem, se sídlem Solná 5, Ostrava, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Antala Staška 80, Praha 4, zastoupené Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem, se sídlem Korunní 2569/108a, Praha 10 - Vinohrady, proti rozhodnutí Čestné rady žalované ze dne 16. 4. 2009, č. j. 223/ČR/2008, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2011, č. j. 10 Ca 327/2009 - 68,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2011, č. j. 10 Ca 327/2009 - 68, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Správní řízení

Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2009, č. j. 223/ČR/2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná zprostila žalobkyni disciplinárního deliktu v podobě vykonávání funkce odborného zástupce v Lékárně Tesco Hrabová v období od 4. 12. 2007 do 31. 12. 2007, aniž by byla držitelkou osvědčení od žalované k výkonu funkce odborného zástupce. Napadeným rozhodnutím žalovaná dále uznala žalobkyni vinnou ze spáchání disciplinárního deliktu, protože žalobkyně od 1. 1. 2008 do 31. 5. 2008 vykonávala funkci odborného zástupce v Lékárně Tesco Hrabová, aniž by byla držitelkou osvědčení od žalované k výkonu funkce odborného zástupce, čímž podle ustanovení § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu České lékárnické komory naplnila skutkovou podstatu disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena komory

uvedených v ustanovení § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČLK“), v ustanovení § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu žalované, v ustanovení § 1 odst. 1, 2 Licenčního řádu žalované a v bodu 6, 12 Etického kodexu žalované. Žalovaná dále uložila zaplatit žalobkyni pokutu ve výši 5000 Kč jako disciplinární opatření.

II.
Řízení před Městským soudem v Praze

Proti napadenému rozhodnutí vyjma výroku zprošťujícího žalobkyni disciplinárního obvinění brojila žalobkyně žalobou ze dne 3. 10. 2009, ve které poukázala na to, že předmětné disciplinární řízení bylo zahájeno v rozporu s ustanovením § 14 odst. 2 písm. c) zákona o ČLK návrhem Revizní komise České lékárnické komory (dále jen „Revizní komise ČLK“), namísto návrhem od revizní komise okresního sdružení žalované. Žalobkyně dovozovala, že tímto postupem jí bylo odepřeno brojit proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení opravným prostředkem k Čestné radě České lékárnické komory (dále jen „Čestná rada ČLK“). Žalobkyně rovněž byla přesvědčena, že napadené rozhodnutí dovozovalo porušení povinností, které však žalobkyně nebyla povinna dodržovat, neboť byly žalovanou stanoveny mimo rozsah zákonných povinností. Podmínky registrace nestátního zdravotnického zařízení jsou dle žalobkyně obsaženy výlučně v ustanovení § 9 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o péči v nestátních zařízeních“), které byly dle rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 3. 12. 2007, č. j. MSK 172120/2007 a MSK 172117/2007 splněny. Požadavek žalované na vydání osvědčení tedy jde nad rámec zákona o péči v nestátních zařízeních. Žalobkyně v posuzovaném případě postupovala dle svého přesvědčení v souladu s platným právním řádem České republiky a nemohla se tak dopustit žádného disciplinárního deliktu. Případné povinnosti uložené stavovskými předpisy proto žalobkyně považovala za protiprávní. Žalobkyně v neposlední řadě napadala neúplné zjištění skutkového stavu, neboť žalovaná dle jejího přesvědčení formálně konstatovala činnost žalobkyně v lékárně na pozici odborného zástupce bez provedení jakéhokoli dokazování.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 23. 7. 2010, ve kterém uvedla, že Revizní komise ČLK měla podle jejího názoru pravomoc podat disciplinární návrh, neboť Revizní komise ČLK by neměla mít menší pravomoc než revizní komise okresního sdružení. Tímto postupem žalovaná nezkrátila práva žalobkyně, neboť to nemá vliv na samotný průběh vedení disciplinárního řízení. Žalovaná navíc poukázala na to, že fakticky některé orgány některých okresních sdružení jsou nečinné, což by dle jejího názoru opravňovalo postupovat podle ustanovení § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tak, že by si orgán nadřízený nečinnému orgánu věc atrahoval a v posuzované věci sám podal návrh. Otázka, zda řízení povede čestná rada okresního sdružení nebo Čestná rada ČLK, nezávisí na tom, kdo podal návrh na zahájení disciplinárního řízení, ale na charakteru závažnosti porušení povinností člena žalované. Žalovaná dále poukázala na dikci ustanovení § 2 odst. 2 zákona o ČLK, které ji opravňuje k stanovování podmínek k výkonu soukromé praxe; povinnost zakotvená v ustanovení § 1 odst. 2 Licenčního řádu spočívající v nutnosti získat osvědčení

k výkonu soukromé praxe proto dle žalované plně odpovídá zákonu o ČLK. Žalobkyně jako členka žalované měla dle žalované povinnost znát stavovské předpisy na situaci dopadající. Ve vztahu k údajným nedostatečným skutkovým zjištěním žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V replice ze dne 3. 11. 2010 žalobkyně nad rámec své argumentace v žalobě uvedla, že dle Organizačního řádu může Revizní komise ČLK žalované podat pouze podnět k zahájení disciplinárního řízení. Nečinnost jednotlivých orgánů některých okresních sdružení, které se dovolává žalovaná, nelze klást k tíži žalobkyně. Disciplinární řád žalované je dle závěru žalobkyně rovněž nezákonný, neboť umožňuje provádět disciplinární řízení Čestnou radou ČLK na základě podnětu podaného Revizní komisí ČLK; přičemž tento stavovský předpis nesprávně nerozlišuje v rozporu se zákonem mezi podnětem a návrhem. Žádný právní nebo stavovský předpis nikde upravuje závažnost porušení povinnosti, kvůli čemuž žalobkyni není zřejmé, zda řízení provede revizní komise okresního sdružení nebo revizní komise ČLK.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci rozsudkem č. j. 10 Ca 327/2009 - 68 ze dne 3. 2. 2011, kterým napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud nejprve souhlasil s žalovanou v tom směru, že byla oprávněna vydat stavovské předpisy podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona o ČLK stanovující nutnost získat osvědčení o splnění podmínek pro výkon funkce odborného zástupce. Protože však žalobkyni bylo rozhodnutím žalované ze dne 9. 1. 2008, č. j. 480/osv/07, zamítnuta žádost o vydání osvědčení, nebyla žalobkyně v rozhodné době držitelkou osvědčení o splnění podmínek pro výkon funkce odborného zástupce, tudíž nemohla funkci odborného zástupce vykonávat. Soud však souhlasil s názorem žalobkyně, že disciplinární řízení nebylo v daném případě zahájeno oprávněným orgánem žalované, neboť dle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o ČLK toto může učinit výlučně revizní komise okresního sdružení. Revizní komise ČLK slouží dle městského soudu ke kontrole jednotlivých orgánů komory, nikoli členů žalované. Městský soud považoval revizní komisi okresního sdružení za orgán, který by měl mít detailnější povědomost o jednotlivých okolnostech případu. Ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu na revizní komise okresního sdružení nedopadá, neboť podání návrhu není rozhodnutím ani nepředstavuje nezahájení správního řízení z moci úřední. Městský soud poukázal na dikci ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), podle kterého trestní stíhání před soudy je možné jen na základě obžaloby nebo návrhu na potrestání, které podává státní zástupce. Za použití čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod poté městský soud dovodil, že i disciplinární řízení musí být vedeno pouze na základě návrhu podaného příslušným orgánem. Městský soud proto uzavřel, že řízení před žalovanou bylo již od počátku stiženo vadou. Městský soud však nesouhlasil s tím, že by na základě podání návrhu nepříslušným orgánem byla žalobkyně zkrácena na právu podat opravný prostředek. Věcná příslušnost orgánu projednávajícího delikt se dle městského soudu řídí závažností disciplinárního provinění, nikoli tím, kdo návrh podal.

Městský soud dále přitakal žalobkyni v tom směru, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav odůvodňující závěr, že žalobkyně vykonávala funkci odborného zástupce. Disciplinární delikt je postaven na principu zavinění; městský soud proto žalované vytkl,

že se dostatečně nezabývala tím, zda žalobkyně věděla o tom, že je jako vedoucí v lékárně evidována. Předloženou pracovní smlouvu městský soud nepovažoval za relevantní, neboť není žalobkyní podepsána a nejsou na ní jakékoli identifikační údaje žalobkyně. Listinu obsahující ustanovení žalobkyně do funkce zástupce městský soud vyhodnotil jako neprůkaznou, neboť z ničeho nevyplývá, že by tato listina byla žalobkyni někdy doručena nebo jí byl její obsah jiným způsobem sdělen. Městský soud dále poukázal na data vydání rozhodnutí krajského úřadu i žalované a na konstatování žalobkyně, že v lékárně fakticky nikdy nepracovala. Zápočtový list je dle městského soudu rovněž neprůkazný, neboť z něj nevyplývá, že žalobkyně vykonávala skutečně funkci vedoucího lékárny či jinou funkci.

III.
Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2011, č. j. 10 Ca 327/2009 - 68, napadla v celém rozsahu žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností ze dne 16. 3. 2011 doplněnou podáním ze dne 5. 5. 2011 z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka poukazovala na to, že městský soud restriktivně vyložil, kdo je oprávněn podat návrh na zahájení disciplinárního řízení. Stěžovatelka proto zopakovala svou argumentaci, podle které musí mít Revizní komise ČLK stejná oprávnění jako revizní komise okresního sdružení; analogicky lze stejný poměr pravomocí dohledat i u Čestné rady ČLK a čestné rady okresního sdružení. Ačkoli městský soud konstatoval zatížení řízení vadou, stěžovatelka brojila proti tomu, že nebylo určeno, jaký vliv na řízení měla tato údajná vada. Stěžovatelka se dovolávala ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu, podle kterého je rozhodnutí nicotné, je-li vydáno věcně nepříslušným orgánem, ledaže se jednalo o nadřízený orgán; stěžovatelka přitom považovala Revizní komisi ČLK za nadřízenou revizním komisím okresních sdružení. Stěžovatelka v tomto směru poukazovala na to, že i samotný městský soud uvedl, že otázka, kým byl návrh podán, nemá vliv na vedení samotného řízení. Odkaz na trestní řád učiněný městským soudem považovala stěžovatelka za nepatřičný, neboť úloha státního zástupce je od revizních komisí zcela odlišná. K přijetí hmotněprávní a procesněprávní úpravy disciplinárních deliktů a disciplinárního řízení v současném rozsahu byla stěžovatelka zmocněna zákonem o ČLK, přičemž zmocnění Revizní komise ČLK k podání návrhu nejlépe vyhovuje praxi, protože revizní komise okresních sdružení mohou být ve vztahu k delikventovi podjaté a mnohé ve skutečnosti neprovádějí žádnou činnost. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2011, č. j. 11 Ca 101/2009 - 41, který v právně totožné věci pochybení stěžovatelky v tomto směru neshledal.

Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s výtkou městského soudu, že byl nedostatečně zjištěn skutkový stav. Sama žalobkyně podala žádost o vydání osvědčení k výkonu odborného zástupce, což dle stěžovatelky dokládalo, že věděla o vykonávání této funkce. Protože v lékárně nebyla mimo žalobkyně zaměstnána jiná osoba mající potřebnou odbornost v souladu s požadavky stavovských předpisů stěžovatelky, což muselo být žalobkyni z její faktické činnosti v lékárně známo, muselo být žalobkyni zřejmé, že je to právě ona, s kým provozovatel lékárny počítá jako s odborným zástupcem. Stěžovatelka je přesvědčena, že žalobkyně mohla zjistit své zapsání v evidenci odborných zástupců, a to dotazem na krajském úřadu nebo u stěžovatelky či na internetových stránkách. Pokud

žalobkyně takto nepostupovala, ačkoli věděla, že má jako odborný zástupce v lékárně působit, neučinila žádné podání vůči státním institucím nebo stěžovatelce, ztotožnila se dle závěru stěžovatelky se svým postavením odborného zástupce bez vydaného osvědčení. Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu ohledně nemožnosti použití pracovní smlouvy jako důkaz. V průběhu disciplinárního řízení žalobkyně tento důkaz nejenže nenapadala, ale ve vyjádření ze dne 26. 1. 2009 její uzavření včetně sjednaného druhu práce „odborný zástupce - vedoucí lékárník“ výslovně potvrdila, přičemž pracovní poměr bez jakékoli změny druhu práce byl ukončen až k 31. 5. 2008. Stěžovatelka ve vztahu k listině obsahující ustanovení do funkce odborného zástupce opět poukazuje na vyjádření žalobkyně ze dne 26. 1. 2009, podle něhož žalobkyně s touto listinou naopak byla seznámena.

V doplnění kasační stížnosti podáním ze dne 2. 6. 2011 stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 3 Ads 163/2010 - 75, který v obdobné věci neshledal nezákonnost správního rozhodnutí v tom směru, že návrh byl podán Revizní komisí ČLK. Dále odkázala na praxi trestních soudů, podle které rovněž podává disciplinární návrh Revizní komise ČLK (např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2010, č. j. 11 To 278/2010 - 809).

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti, neboť ta byla podána osobou oprávněnou (ustanovení § 102 s. ř. s.), a protože kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů ve smyslu ustanovení § 104 s. ř. s, přičemž podřadil důvody, pro které byla kasační stížnost podána, pod ustanovení § 103 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka sice podřadila důvody kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., dle obsahu kasační stížnosti se však dovolává rovněž stížnostního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pokud jde o rozsah a správnost zjištěného skutkového stavu věci; Nejvyšší správní soud je oprávněn podřadit uplatněné důvody pod ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., aniž je vázán názorem stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vedly ho k tomu následující úvahy:

Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci.

Stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je naplněn, pokud skutková podstata nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru; skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správného skutkového závěru, vede k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující orgán. Dále je tento důvod naplněn, pokud intenzita porušení pravidel řízení při zjišťování skutkové podstaty před správním orgánem byla v přímé souvislosti s následnou nezákonností tohoto rozhodnutí. V neposlední řadě bude kasační stížnost podle tohoto ustanovení úspěšná, pokud je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, kterou je nutné posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétnímu textu správního rozhodnutí.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

K otázce nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto:

„Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Tato zjištění pak musejí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak jej uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by totiž soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a

na zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze není nepřezkoumatelné z toho důvodu, že by bylo nesrozumitelné. V případě napadeného rozsudku se městský soud nedopustil výše definované nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla (to, že s jeho obsahem nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost).

Napadené rozhodnutí dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Městský soud v Praze uvedl, proč považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné a své úvahy právně a skutkově rozvedl (ke správnosti těchto závěru se Nejvyšší správní soud vyjádří níže).

Uvádí-li stěžovatelka, že městský soud neurčil, jakým způsobem se měla vada řízení spočívající v nesprávně podaném disciplinárním návrhu na napadeném rozhodnutí projevit, nemůže tomuto Nejvyšší správní soud přisvědčit. Městský soud totiž shledal, že touto vadou byl narušen zákonodárcem sledovaný legitimní a racionální účel disciplinárního řízení a že předmětné disciplinární řízení tak bylo vedeno bez řádného návrhu. Byť je toto odůvodnění stručnější (bez ohledu na jeho věcnou správnost), jednoznačně z něj vyplývá, že důsledky zjištěné vady pro řízení byly dle přesvědčení městského soudu natolik intenzivní, že odůvodňovaly zrušení napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 2 Afs 125/2006 - 120).

Není proto naplněn stěžovatelkou uplatněný kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ve věci městským soudem vytýkané vady podání disciplinárního návrhu Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní okolnost, že disciplinární řízení bylo vedeno před věcně, místně a funkčně příslušným orgánem - Čestnou radou ČLK. Příslušnost Čestné rady ČLK přitom zakládá, jak správně konstatoval městský soud, charakter disciplinárního deliktu, resp. jeho závažnost, nikoli to, kdo návrh podal. Disciplinární řízení by proto proběhlo totožným způsobem, i kdyby návrh podala revizní komise okresního sdružení, tj. předmětem řízení by byl totožný disciplinární delikt, žalobkyni by byla garantována totožná práva a probíhalo by totožné dokazování ve vztahu k disciplinárnímu deliktu.

Podle úpravy obsažené v zákoně o ČLK je určujícím hlediskem pro kompetenci čestné rady vést řízení o disciplinárním deliktu závažnost (charakter) porušení, přičemž čestné rady jsou oprávněny posuzovat závažnost porušení samostatně. Případný konflikt mezi radami řeší představenstvo komory (srov. ustanovení § 7 odst. 2 Disciplinárního řádu České lékárnické komory dle textu předloženého městskému soudu). Postavení „navrhovatele“ je v tomto řízení nesrovnatelně slabší (až marginální) než například

postavení veřejného žalobce v řízení trestním, jehož analogie se dovolával městský soud. Tento navrhovatel se disciplinárního řízení nijak neúčastní a nemá v něm před čestnou radou komory žádná oprávnění (může vzít toliko návrh zpět). Představuje pouze nástroj pro vyhodnocení podnětu či určité informace, o kterém samostatně rozhoduje čestná rada. Neleze nevidět, že existují úpravy disciplinárního řízení sledující obdobné cíle (tj. plnění povinností v rámci určitého pracovního vztahu), kde takového návrhu není vůbec třeba a orgán s disciplinární pravomocí jedná z vlastní iniciativy, zjistí-li pochybení (srov. kupř. úpravy disciplinárního řízení v ozbrojených sborech podle zákonů č. 361/2003 Sb. a č. 221/1999 Sb.).

Na řízení o disciplinárním deliktu lékárníka je podle názoru Nejvyššího správního soudu nepatřičné vztahovat analogicky záruky trestního procesu, jak to učinil městský soud. Jestliže nelze na disciplinární řízení vedené se soudcem aplikovat záruky trestní větve čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak vyložil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09, tím spíše nelze takové záruky a požadavky klást na řízení o plnění povinností členů lékárnické komory. Charakter disciplinárního řízení je tedy odlišný od řízení o odpovědnosti za správní delikty, pro něž i zdejší soud některé analogické postupy ve vztahu k trestnímu řízení pravidelně volí. Proto nelze na absenci normativní úpravy působnosti revizní komise komory ve vztahu k podání disciplinárního návrhu pohlížet prizmatem požadavků trestního procesu, v němž by taková absence mohla vést k fatálním důsledkům pro celé řízení.

Revizní orgány komory slouží jako místo k posouzení informací, s nimiž se komora ve vztahu k plnění povinností svými členy setkává, a jejich prvotnímu vyhodnocení. Tento závěr je možno učinit na základě úpravy kompetencí revizních komisí a úpravy disciplinárního řízení v disciplinárním řádu komory. Podle ustanovení § 14 odst. 2 písm. c) zákona o ČLK podává **návrh** na zahájení disciplinárního řízení revizní komise okresního sdružení; obdobnou kompetenci pro revizní komisi komory zákona neupravuje. Průběh a náležitosti disciplinárního řízení upravuje disciplinární řád jako vnitřní předpis komory. Ten v ustanovení § 5 odst. 2 uvádí, že čestná rada komory vykonává disciplinární řízení na základě **podnětu** revizní komise komory. Podle ustanovení § 11 odst. 3 disciplinárního řádu podává **podnět** k zahájení disciplinárního řízení na základě oznámení různých vyjmenovaných subjektů revizní komise okresního sdružení. Revizní komise komory podává **návrh** podle stupně závažnosti porušení povinností čestné radě okresu nebo čestné radě komory. Organizační řád ČLK stanoví v ustanovení § 17 (revizní komise komory) odst. 2 písm. e), že tato komise podává **podnět** k zahájení disciplinárního řízení. Podle ustanovení § 11 odst. 1 disciplinárního řádu je řízení zahájeno dnem, kdy čestná rada oznámila zahájení řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením disciplinárně obviněnému; řízení musí být zahájeno do tří měsíců po doručení **podnětu** čestné radě. Podle odstavce 2 cit. ustanovení čestná rada zváží obsah a závažnost došlého podnětu a shromáždí důkazní prostředky; po zahájení disciplinárního řízení je účastník řízení seznámen s disciplinárním obviněním nejpozději 30 před jednáním ve věci (odstavec 6 cit. ustanovení).

Je tedy zřejmé, že disciplinární řízení se zahajuje až po zvážení podnětu (někdy nazývaného návrhem) čestnou radou, a to úkonem čestné rady. Čestná rada také sama je příslušná k vyhotovení disciplinárního obvinění a je odpovědná za seznámení disciplinárně

obviněného s tímto stěžejním úkonem. Závisí-li zahájení disciplinárního řízení a rozsah obvinění toliko na čestné radě, pak návrh či podnět předložený jí ze strany revizní komise (ať již okresu či komory) nemůže sloužit k ničemu jinému než ke shromáždění a k vyhodnocení prvotních informací. Nejvyšší správní soud shledává, že rozšíření kompetence revizní komise komory provedené organizačním a disciplinárním řádem nezasahuje žádným významným způsobem právní jistotu člena komory a jde proto o úpravu akceptovatelnou.

Prvou stížnostní námitku tedy shledal Nejvyšší správní soud důvodnou (podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Pokud jde o rozsah a správnost skutkových zjištění ve vztahu k působení žalobkyně v lékárně Tesco Hrabová, je podstatné, že podle ustanovení § 1 odst. 2 Licenčního řádu České lékárnické komory (dostupný na www.lekarnici.cz) každý, kdo chce odborně vést lékárnu výkonem soukromé lékárenské praxe nebo jako odborný zástupce podle zákona, musí být držitelem osvědčení k výkonu soukromé praxe, vydaného na základě zákona o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

Z obsahu disciplinárního spisu vyplývají pro posouzení skutkových otázek následující skutečnosti:

V podání ze dne 26. 1. 2009 žalobkyně uvedla, že dne 26. 9. 2007 uzavřela se zaměstnavatelem MUDr. H. N., MBA, pracovní smlouvu se sjednaným druhem práce „Odborný zástupce - Vedoucí lékárník“, den nástupu 1. 11. 2007 v Lékárně Tesco Hrabová. Žalobkyně dále uvedla, že zaměstnavatel ke dni 10. 12. 2007 jednostranně vystavil písemný dokument s názvem „Ustanovení do funkce Vedoucího lékárníka“. Žalobkyně rovněž konstatovala, že od právní moci rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 3. 12. 2007, č. j. MSK 172120/2007, byla zapsána jako odborná zástupkyně lékárny, přičemž dne 11. 12. 2007 požádala stěžovatelku o udělení osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce pro uvedenou lékárnu, přičemž žádost stěžovatelka zamítla rozhodnutím ze dne 9. 1. 2008. Žalobkyně proto prohlásila, že sice byla zapsána jako odborná zástupkyně u krajského úřadu - k čemuž splnila všechny zákonné podmínky - ale z důvodu nevydání osvědčení stěžovatelkou fakticky nemohla tuto funkci vykonávat, ani ji nevykonávala. V příloze svého podání žalobkyně přiložila pracovní smlouvu ze dne 26. 9. 2007 (v níž chyběla identifikace zaměstnance), listinu „Ustanovení do funkce Vedoucího lékárníka ze dne 10. 12. 2007“, výpověď z pracovního poměru ze dne 28. 3. 2008 učiněná žalobkyní, zápočtový list ze dne 8. 6. 2008, podle něhož žalobkyně byla zaměstnána v profesi lékárník od 1. 11. 2007 do 31. 5. 2008.

Součástí správního spisu je rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odbor zdravotnictví ze dne 3. 12. 2007, č. j. MSK 172120/2007 (právní moci nabylo 4. 12. 2007), jímž byla provedena změna v registraci nestátního zdravotnického zařízení provozovaného MUDr. H. N., MBA, mj. o lékárnu Tesco Hrabová, s uvedením žalobkyně jako odborného zástupce v této lékárně. Do předmětného spisu bylo dále založeno rozhodnutí České lékárnické komory ze dne 9. 1. 2008, č. j. 408/osv/07, jímž stěžovatelka nevyhověla žádosti žalobkyně doručené žalované dne 11. 12. 2007 o vydání osvědčení o splnění podmínek k výkonu funkce odborného zástupce.

Během jednání učiněného dne 16. 4. 2009 žalobkyně ústy svého zástupce na své předcházející písemné vyjádření odkázala a dále uvedla, že skutečným dnem nástupu do práce byl až 1. 12. 2007, přičemž v měsíci prosinci 2007 nebyla předmětná lékárna fakticky ještě v provozu.

Pokud sama žalobkyně stěžovatelce v rámci disciplinárního řízení předložila pracovní smlouvu ze dne 26. 9. 2007 a ustanovení do funkce ze dne 10. 12. 2007 a pokud se jich sama dovolávala, nelze tyto důkazní prostředky odmítnout jako nevěrohodné. Ačkoli sice listina obsahující pracovní smlouvu ze dne 26. 9. 2007 neobsahuje jakékoli identifikační údaje o zaměstnanci, je z toho faktu, že ji předložila sama žalobkyně a že se jí žalobkyně jako platně uzavřené dovolávala (v podání ze dne 26. 1. 2009, i během jednání dne 16. 4. 2009), zřejmé, že pracovní poměr mezi žalobkyní a MUDr. H. N., MBA, jehož předmětem byl výkon práce „Odborný zástupce - Vedoucí lékárník“ v Lékárně Tesco Hrabová, skutečně vznikl.

Byť tedy žalobkyně předložila neurčitou listinu bez identifikačních údajů zaměstnance, není vyloučeno, aby zaměstnavatel disponoval řádně vyplněným druhým vyhotovením pracovní smlouvy s veškerými idenfitikačními údaji zaměstnance, jak vyplývá z čl. 17 bodu 3 této smlouvy. Nevyplnění údajů o zaměstnanci bylo podle Nejvyššího správního soudu pravděpodobně způsobeno vlastním průběhem uzavření smlouvy. Jedno vyhotovení bylo v takovém případě smluvními stranami řádně vyplněno o veškeré údaje zaměstnance (údaje o zaměstnavateli jsou totiž na formuláři předtištěné) a následně i oběma smluvními stranami podepsáno, přičemž žalobkyně obdržela jedno vyhotovení bez údajů o své osobě.

Z obdobného důvodu nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit argumentaci městského soudu ohledně neprůkaznosti ustanovení do funkce vedoucího lékárníka ze dne 10. 12. 2007, poněvadž podle městského soudu nebylo prokázáno, že by toto ustanovení bylo žalobkyni doručeno nebo že by se s ním seznámila. Jak však vyplývá z obsahu správního spisu, listinu obsahující ustanovení předložila sama žalobkyně, což svědčí o tom, že se jí dostala do dispozice a že s ní byla seznámena. Nejvyšší správní soud tu poukazuje na skutečnost, že vztah mezi zaměstnavatelem MUDr. H. N., MBA, a jeho zaměstnankyní - žalobkyní - spadá do oblasti působnosti soukromého práva, a to zákoníku práce, přičemž na tento soukromoprávní vztah a jeho aspekty nelze klást požadavky stanovené procesními předpisy veřejného práva ohledně doručování.

Pokud tedy žalobkyně sama předložila listiny, kterých se během správního řízení dovolávala jako správných a platných, není na místě je bez dalšího odmítnout.

Ačkoli rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje nebylo žalobkyni doručeno, je v kontextu případu Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, že žalobkyně přinejmenším musela vědět, jaká řízení v předmětném období probíhala.

Z pracovní smlouvy ze dne 26. 9. 2007 a z ustanovení do funkce vedoucího lékárníka ze dne 10. 12. 2007 předložené žalobkyní Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že žalobkyně byla MUDr. H. N., MBA, zaměstnána za tím účelem, aby v Lékárně Tesco

Hrabová vykonávala funkci odborného zástupce. Tomu odpovídal i faktický následný postup jejího zaměstnavatele MUDr. H. N., MBA, který musel před zahájením provozu Lékárny Tesco Hrabová získat registraci dle zákona o péči v nestátních zařízeních.

Paralelně ke splnění povinností provozovatelem (zaměstnavatele žalobkyně) podle zákona o péči v nestátních zařízeních muselo dle Nejvyššího správního soudu přistoupit splnění povinností žalobkyně vůči stěžovatelce dle zákona o ČLK, čemuž odpovídá ustanovení do funkce vedoucího lékárníka ze dne 10. 12. 2007 a na to navazující podání žalobkyně adresované stěžovatelce obsahující žádost o vydání osvědčení dle zákona o ČLK. Žalobkyně z této registrace provedené Krajským úřadem Moravskoslezského kraje ostatně vycházela, neboť ji považovala dle svého vyjádření ze dne 26. 1. 2009 za předpoklad pro podání žádosti o vydání osvědčení dle zákona o ČLK.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v období prosinec 2007 - květen 2008 žalobkyně byla dle pracovní smlouvy zaměstnána na pozici odborného zástupce, přičemž pravděpodobně již v průběhu ledna 2008 žalobkyni bylo doručeno rozhodnutí stěžovatelky o tom, že se jí nevydává osvědčení o splnění podmínek k výkonu funkce odborného zástupce.

Nejvyšší správní soud dále považuje za stěžejní pro posouzení jednání žalobkyně výklad ustanovení § 1 odst. 2 Licenčního řádu České lékárnické komory. Smyslem tohoto ustanovení Licenčního řádu v návaznosti na zákon o péči v nestátních zařízeních je zajistit, aby služby v lékárnách poskytovaly subjekty, které kromě předpokladů podle zákona o péči v nestátních zařízeních - včetně zajištění materiálního a technického zabezpečení - disponují příslušným vzděláním v oblasti farmacie podle zákona o ČLK a stavovských předpisů, jež budou svým vzděláním, morálními a charakterními vlastnostmi garanty toho, že provozovna bude fungovat řádně v souladu s právními předpisy a lege artis. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že v lékárnictví jde o poskytování služeb v přímé návaznosti na ochranu zdraví a života obyvatel, přičemž tyto hodnoty musí orgány veřejné moci chránit především. 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.

Takovýto odborný zástupce nemá jen práva a výhody v podobě určité společenské prestiže svého povolání a příslušného finančního ohodnocení, ale i povinnosti. Mezi tyto povinnosti pochopitelně patří zajištění fungování provozu nestátního zařízení (zde lékárny) tak, aby byla zákazníkům tohoto zařízení zajištěna náležitá kvalita služeb v podobě řádného a správného výdeje léků, tj. aby se chránil jejich život a zdraví, při respektování dalších zájmů působících v oblasti lékárenství (např. drogová problematika).

Žalobkyně jako osoba s příslušným vzděláním v oblasti farmacie a členka stěžovatelky si měla být dle názoru Nejvyššího správního soudu vědoma toho, jaké povinnosti klade na provozovatele nestátního zdravotnického zařízení zákon o péči v nestátních zařízeních a jaké povinnosti v návaznosti na provozování nestátního zdravotnického zařízení klade zákon o ČLK a stavovské předpisy (ustanovení § 9 odst. 2

písm. a), b) zákona o ČLK) na žalobkyni jako osobu pověřenou výkonem funkce odborného zástupce v takovém zařízení.

Měla si být tedy vědoma toho, že v důsledku uzavření pracovní smlouvy na pozici odborného zástupce a trvání pracovního poměru s tímto druhem práce až do 31. 5. 2008 se nemůže úspěšně dovolávat toho, že tuto funkci fakticky údajně nevykonávala, když právě díky ní a jí uzavřené smlouvě MUDr. H. N., MBA, dosáhl registrace nestátního zdravotnického zařízení a žalobkyně byla v důsledku svých vlastních kroků evidována jako odborný zástupce.

Výpověď podanou žalobkyní až koncem března s ukončením pracovního poměru uplynutím výpovědní doby dne 31. 5. 2008 (a nikoli ke dni 31. 3. 2008, jak nesprávně žalobkyně v této výpovědi ze dne 28. 3. 2008 uvedla) nepovažuje Nejvyšší správní soud za adekvátní a včasnou reakci na situaci, kdy žalobkyně nesplnila podmínky stanovené zákonem o ČLK. Pouhé vyčkávání žalobkyně, která dle své argumentace neměla vůbec u provozovatele vykonávat činnost odborného zástupce, v období leden až březen 2008 rozhodně nenaplňuje požadavky zákona o ČLK a Licenčního řádu v tom směru, aby byl zajištěn řádný výkon lékárenského zařízení.

Nejvyšší správní soud tu poukazuje na fakt, že je nutné rozlišit, zda určitá osoba vykonává funkci odborného zástupce, resp. je dle rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy jako odborný zástupce u nestátního zdravotnického zařízení evidována, či zda určitá osoba získala jako odborný zástupce i osvědčení od stěžovatelky podle zákona o ČLK. Skutečnost, že osoba evidovaná jako odborný zástupce u konkrétního nestátního zdravotnického zařízení nezískala osvědčení dle zákona o ČLK, ještě nedokládá, že tuto funkci fakticky nevykonávala, že působila v nestátním zdravotnickém zařízení na jiném místě nebo že na ni nebylo formálně vázáno splnění podmínek dle zákona o péči v nestátních zařízeních; tato skutečnost má naopak vliv na posouzení její případné disciplinární odpovědnosti a závažnosti deliktu podle zákona o ČLK, neboť takováto osoba, která byla evidována jako odborný zástupce, neměla příslušné osvědčení vydané stěžovatelkou.

Takovouto situaci Nejvyšší správní soud hodnotí jako společensky velmi nebezpečnou, neboť v daném nestátním zdravotnickém zařízení přes formální zápis fakticky nepůsobila osoba splňující podmínky zákona o ČLK a příslušných stavovských předpisů. Pro posouzení toho, zda byl spáchán disciplinární delikt, považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní to, že v důsledku své vlastní činnosti získala žalobkyně postavení odborného zástupce dle zákona o péči v nestátních zařízeních a že po vydání negativního osvědčení od stěžovatelky nebylo postupováno jak žalobkyní, tak i provozovatelem řádně tak, aby tato situace byla uvedena do souladu s požadavky zákona o ČLK.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že řízení podle zákona o ČLK a zákona o péči v nestátních zařízeních probíhají samostatně před odlišnými orgány veřejné moci, za takovéto situace však dotčené subjekty - provozovatel nestátního zdravotnického zařízení a jím ustanovovaný odborný zástupce - mají vyvinout adekvátní úsilí k tomu, aby získaly především rozhodnutí osvědčující způsobilost odborného zástupce, neboť jde o

podmínku, bez níž rozhodnutí podle zákona o péči v nestátních zařízeních nelze realizovat.

I kdyby Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci žalobkyně, že fakticky v Lékárně Tesco Hrabová od negativního stanoviska stěžovatelky na pozici odborného zástupce nepůsobila, musel by konstatovat její odpovědnost minimálně ve formě nedbalosti nevědomé, neboť ačkoli věděla, že byla v pracovním poměru s funkcí vedoucího lékárníka - odborného zástupce a že bude na základě této skutečnosti zapisována jako odborný zástupce lékárny podle zákona o péči v nestátních zařízeních, zůstala od ledna 2008 do konce března 2008 sama nečinná a situaci v podobě absence osvědčení dle zákona ČLK dostatečným způsobem neřešila, ač mohla a měla. Podání výpovědi až koncem března 2008 proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za adekvátní a dostatečně rychlé řešení nastalého problému. Nadto nelze nevidět, že žalobkyně kromě tvrzení, že funkci „nevykonávala“, nepřinesla v řízení žádná další potřebná tvrzení, které by její obhajobu mohla podpořit (zda pobírala plat, jak byla vlastní činnost lékárny organizována atd.).

Stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. proto byl naplněn.

Dovolává-li se stěžovatelka rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 3 Ads 163/2010 - 75, pak je nutné upozornit, že správní soudy řeší ex offo jen omezený okruh otázek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). V předmětné věci přitom Nejvyšší správní soud otázku, kdo je oprávněn podat návrh (podnět) k zahájení disciplinárního řízení, neřešil.

Nadto Nejvyšší správní soud upozorňuje, že městský soud postupoval ve svém zrušujícím výroku nad rámec žaloby, neboť zrušil i výrok, kterým byla žalobkyně zproštěna obvinění, ačkoli tento výrok nebyl žalobou napaden.

Za dané situace proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo nic jiného, než rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2011, č. j. 10 Ca 327/2009 - 68, jako nezákonný zrušit a věc vrátit Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. prosince 2011

JUDr. Milada Tomková

předsedkyně senátu