

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Mgr. K. M.**, zastoupené Mgr. Lukášem Damcem, advokátem se sídlem Příkop 838/6, Brno, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zastoupené Mgr. Jiřím Švejnohou, DiS., advokátem se sídlem Korunní 2569/108, Praha, o žalobě proti rozhodnutí čestné rady žalované ze dne 19. 1. 2016, č. j. 580/ČR/2015, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2018, č. j. 3 Ad 16/2016 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 3.400 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Lukáše Damce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Čestná rada České lékárnické komory rozhodnutím ze dne 19. 1. 2016, č. j. 580/ČR/2015, (dále též „čestná rada komory“) shledala žalobkyni vinnou ze spáchání disciplinárního deliktu, který je spatřován v porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o komorách“), dále v

§ 7 odst. 1 písm. a) a b) Organizačního řádu České lékárnické komory a v bodě 12) Etického kodexu České lékárnické komory.

[2] Disciplinárního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že jako vedoucí lékárnice v lékárně u Z. H., B. 79, Brno, a jako odborná zástupkyně provozovatele této lékárny připustila výkon povolání lékárnice Mgr. V. Š. přinejmenším v období od 15. 6. 2015 do 28. 6. 2015, aniž by tato osoba byla již členem České lékárnické komory, tedy porušila povinnost odborně vést lékárnu, povinnost vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, povinnost znát a dodržovat stavovské předpisy komory a zachovávat respekt k orgánům stavovské samosprávy.

[3] Za tento disciplinární delikt čestná rada komory uložila žalobkyni podle § 18 odst. 3 a) zákona o komorách a § 16 odst. 3 písm. a) Organizačního řádu České lékárnické komory pokutu ve výši 6.000 Kč.

[4] V odůvodnění rozhodnutí čestné rady komory se uvádí: „*Podle ust. § 9 odst. 2 písm. a), b)* [*zákona o komorách*] *je každý člen komory povinen vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory. Tytéž povinnosti stanoví členům Komory § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu České lékárnické komory. Povinnost vykonávat své povolání odborně a způsobem stanoveným zákony zahrnuje i povinnost odborného zástupce provozovatele lékárny a vedoucího lékárníka lékárny zajistit, aby absolvent vysokoškolského studia v oboru farmacie, který vykonává své povolání v předmětné lékárně, byl členem české lékárnické komory* [...]. *Na osobu, která není členem České lékárnické komory, se navíc nevztahují stavovské předpisy této organizace a nebylo by možno vykonávat nad takovou osobou ani disciplinární pravomoc České lékárnické komory. Přitom farmaceutické povolání je specifickým povoláním, které může mít při jeho neodborném výkonu zásadní negativní dopad na zdraví či život pacientů. V daném případě se nejedná jen o porušení stavovských předpisů, ale o porušení zákona. Vzhledem k uvedenému bylo porušení povinností ze strany disciplinárně obviněné shledáno natolik závažným, že k projednání věci je již v prvním stupni řízení podle § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu České lékárnické komory příslušná Čestná rada České lékárnické komory.*“

II. Posouzení věci městským soudem

[5] Proti rozhodnutí čestné rady komory podala žalobkyně žalobu. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Žalované současně stanovil povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[6] Městský soud považoval za stěžejní námitku žalobkyně týkající se pravomoci k vedení disciplinárního řízení. Žalobkyně konkrétně namítala, že oprávněnou projednat a postihnout ji za porušení vytýkaných povinností je pouze čestná rada okresního sdružení lékárníků České lékárnické komory (dále jen „čestná rada okresního sdružení“), nikoliv čestná rada komory s tím, že v napadeném rozhodnutí není ani dostatečně odůvodněno zvýšení míry závažnosti tvrzeného porušení povinnosti, která by zakládala věcnou příslušnost čestné rady komory. Městský soud se v souvislosti s touto námitkou zaměřil na posouzení § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu České lékárnické komory (dále jen

„Disciplinární řád“) podle něhož je k vedení disciplinárního řízení v prvním stupni příslušná čestná rada toho okresního sdružení, jehož byl disciplinárně obviněný lékárník členem v době, kdy se měl dopustit disciplinárního provinění. Pokud je předmětem disciplinárního deliktu závažné porušení povinnosti lékárníka, je v prvním stupni příslušná čestná rada komory. Městský soud toto ustanovení posoudil ve vztahu k § 18 odst. 3 zákona o komorách, přičemž dospěl k závěru, že § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu je koncipován nad rámec zákona a rozšiřuje věcnou příslušnost orgánu České lékárnické komory. Městský soud toto ustanovení proto neaplikoval pro rozpor se zákonem o komorách a případ posoudil podle tohoto zákona.

[7] Uvedl, že ze zákona o komorách vyplývá, že čestná rada komory je věcně příslušná k uložení disciplinárního opatření pouze podle § 9 odst. 2 písm. a) tohoto zákona, a to za splnění podmínky, že porušení povinnosti člena komory podle tohoto ustanovení je závažného charakteru. V napadeném rozhodnutí však byla žalobkyně shledána vinnou za porušení § 9 odst. 2 dle písm. a) i písm. b), což je v rozporu s věcnou příslušností čestné rady komory v prvním stupni vymezené zákonem. K námitce nesprávného posouzení míry závažnosti porušení povinnosti žalobkyně městský soud konstatoval, že při každém takovém posouzení je správní orgán povinen podrobně zdůvodnit, jaké skutkové okolnosti jej vedly k závěru, že se jedná o závažné porušení povinnosti. Nelze dovozovat vyšší závažnost porušení povinnosti s odkazem, že vedle stavovského předpisu se jedná i o porušení zákona. Samotné porušení zákona automaticky nezakládá zvýšenou závažnost porušení povinnosti. Žalovaná v daném případě rezignovala na skutkové posouzení spáchaného deliktu z hlediska závažnosti porušení. Čestná rada komory tak řádně neodůvodnila, z jakých důvodů je věcně příslušná k posouzení porušení podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách.

[8] Městský soud proto uzavřel, že disciplinární řízení v prvním stupni proběhlo před věcně nepříslušným orgánem komory. Ačkoliv se nejedná o vadu způsobující nicotnost, neboť zde rozhodoval správní orgán nadřízený věcně příslušnému, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutím věcně nepříslušného orgánu žalované bylo zasaženo do práv žalobkyně. Tím, že v prvním stupni rozhodovala čestná rada komory, nikoliv čestná rada okresního sdružení, byla podle městského soudu žalobkyně zkrácena na svých procesních právech, neboť jí nebylo umožněno, aby její věc byla projednána ve dvoustupňovém řízení před správním orgánem.

III. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a z důvodu nepřezkoumatelnosti a nedostatku důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka považuje výklad zákona o komorách ze strany městského soudu za příliš restriktivní a v rozporu s jinými ustanoveními téhož zákona, a tedy i v rozporu s vůlí zákonodárce. Podle § 13 odst. 5 zákona o komorách rozhoduje čestná rada komory o

opravném prostředku proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení. Zákon o komorách tedy předpokládá, že čestná rada komory bude v praxi rozhodovat i o porušení podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách, a to dokonce jako odvolací instance. Řízení před oběma čestnými radami je dvoustupňové. Zákonodárce sledoval rozlišením pravomocí záměr, aby o závažnějších disciplinárních proviněních, za které mohou být uloženy nejvyšší tresty (disciplinární opatření) rozhodovala čestná rada komory a o opravném prostředku soud, tedy odborně lépe vybavený nezávislý orgán, který zajistí přezkum a řízení na kvalitativně vyšší úrovni. Podle stěžovatelky rozšíření pravomocí čestné rady komory provedené Disciplinárním řádem žádným významným způsobem nezasahuje právní jistotu člena komory, a jde proto o úpravu akceptovatelnou. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud postupoval obdobně jako při posuzování rozšíření kompetence revizní komise České lékárnické komory v rozsudku ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 - 24. Podle ní nemohlo dojít ke zkrácení jakéhokoliv práva žalobkyně jako disciplinárně obviněné, spíše naopak, tímto postupem jsou její práva lépe zajištěna, neboť teprve rozhodnutím soudu může dojít k pravomocnému skončení disciplinárního řízení vedeného proti její osobě. Zákonodárce úpravu v § 13 odst. 3 a § 18 odst. 3 zákona o komorách přitom nezamýšlel jako vyloučení čestné rady komory z rozhodování o méně závažných disciplinárních proviněních, ale spíše jako omezení čestné rady okresního sdružení rozhodovat o těch závažnějších.

[11] Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřuje v odst. 34 až 36 odůvodnění rozsudku městského soudu, v němž soud konstatuje, že samotné porušení zákona automaticky nezakládá zvýšenou závažnost porušení povinnosti a stěžovatelka rezignovala na skutkové posouzení spáchaného deliktu z hlediska závažnosti porušení. Stěžovatelka s odkazem na shora uvedený rozsudek č. j. 6 Ads 126/2011 - 124, a dále rozsudek ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 57/2017 - 44, tvrdí, že jedině čestná rada komory je oprávněna posoudit, zda jde o závažné porušení člena komory a je dána její věcná příslušnost k vedení disciplinárního řízení anebo nikoliv. V daném případě čestná rada komory dospěla k závěru, že porušení povinností ze strany žalobkyně je závažné a tento svůj závěr řádně a obsáhle odůvodnila ve svém rozhodnutí. Stěžovatelce není zřejmé, proč městský soud tyto důvody nepovažoval za dostačující, nijak se k nim nevyjádřil a rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný, neboť v jeho odůvodnění nelze nalézt vysvětlení. Stěžovatelka závěrem konstatuje, že ve svých předchozích rozhodnutích Nejvyšší správní soud považoval i značně stručnější odůvodnění věcné příslušnosti čestné rady komory za plně dostačující a nepovažoval za pochybení čestné rady komory ani odkaz na porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách.

IV. Vyjádření žalobkyně

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v § 13 odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 3 zákona o komorách zákonodárce jasně a mimo jakoukoliv pochybnost projevil svou vůli rozdělit věcnou příslušnost obou čestných rad k provedení disciplinárních řízení s členy komor. Z projevené vůle zákonodárce je zřejmé, že čestná rada komory nemůže ukládat disciplinární opatření (a tedy i vést řízení) za jiná porušení povinností členů komor než za porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, jde-li zároveň o porušení těchto povinností závažné povahy. Argumentaci stěžovatelky, že o porušení jiných povinností může čestná rada komory rozhodovat i v prvém stupni, neboť

o nich v praxi může rozhodovat dokonce jako odvolací instance (tedy v druhém stupni řízení) považuje žalobkyně za absurdní, zcela opomíjející procesní aspekt disciplinárního řízení a zákonem jednoznačné vymezení věcné působnosti.

[13] Bezpředmětným je i argument stěžovatelky, že proti rozhodnutí čestných rad samotných komor je možno podat žalobu na základě soudního řádu správního a rozhodne-li tedy čestná rada komory o věci, kterou nemá ze zákona ve věcné působnosti, nemůže dojít ke zkrácení práv žalobkyně a spíše naopak jsou její práva lépe zajištěna. Uvedená argumentace stěžovatelky pomíjí skutečnost, že identickou žalobu dle soudního řádu správního by žalobkyně mohla samozřejmě podat i v případě, kdyby čestná rada komory rozhodla o věci až jako odvolací orgán v druhém stupni. Její práva pak nepochybně nejsou a nemohla být postupem stěžovatelky v projednávané věci lépe zajištěna. Řízení ve správním soudnictví s ohledem na zákonem vymezené důvody pro jeho vedení skutečně nemá suplovat činnost orgánů stěžovatelky ve zjišťování skutkového stavu při rozhodování o disciplinárních proviněních svých členů.

[14] Žalobkyně považuje za stejně bezpředmětnou i námitku stěžovatelky stran nepřezkoumatelnosti předmětného rozsudku. Stěžovatelka musela zcela přehlédnout logickou argumentaci městského soudu, obsaženou v odst. 25 až 32, kde se soud dobral k závěrům, že čestná rada komory není věcně příslušným orgánem k projednání porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) i b) zákona o komorách, neboť zákon jí věcnou příslušnost v takovémto rozsahu nestanoví. Napadený závěr soudu tak není nepřezkoumatelný, neboť je jasně vyargumentovaný.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

a) Dotčená právní úprava

[17] Podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona o komorách jsou komory, tj. Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora, oprávněny *uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem*.

[18] Podle § 9 odst. 2 zákona o komorách [*k*]*aždý člen komory má povinnost*

a) vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony,
b) dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory,
c) řádně platit stanovené příspěvky,
d) oznámit příslušným orgánům komory změny související s výkonem lékařského nebo lékárnického povolání,
e) v případech stanovených komorou uzavřít odpovědnostní pojištění.

[19] Podle § 13 odst. 1 zákona o komorách [č]*estná rada okresního sdružení vykonává disciplinární pravomoc vůči jeho členům*. V souladu s odst. 2 téhož ustanovení má čestná rada okresního sdružení pět členů, předsedu a místopředsedu si volí ze svých členů. Členem čestné rady okresního sdružení nemůže být člen jiného orgánu okresního sdružení nebo komory. Podle § 13 odst. 3 zákona o komorách [č]*estná rada okresního sdružení může uložit za porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 tohoto zákona jako disciplinární opatření a) důtku, b) pokutu od 2.000 do 20.000 Kčs.* Podle § 13 odst. 4 zákona o komorách člen, kterému bylo disciplinární opatření uloženo, může podat opravný prostředek proti písemnému rozhodnutí čestné rady okresního sdružení o uložení disciplinárního opatření, a to do patnácti dnů od jeho doručení. Podle § 13 odst. 5 zákona o komorách [o] *opravném prostředku rozhoduje čestná rada komory, která přezkoumávané rozhodnutí buď potvrdí nebo zruší. Zruší-li čestná rada komory napadené rozhodnutí, je čestná rada okresního sdružení vázána právním názorem čestné rady komory.*

[20] Podle § 18 odst. 1 zákona o komorách [č]*estná rada komory vykonává disciplinární pravomoc vůči všem členům komory*. Podle odst. 2 téhož ustanovení má čestná rada komory devět členů, předsedu a místopředsedu si volí ze svých členů. Členem čestné rady komory nemůže být člen jiného orgánu komory. Podle § 18 odst. 3 zákona o komorách [č]*estná rada komory může uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3.000 do 30.000 Kčs, b) podmíněné vyloučení z komory, c) vyloučení z komory.* Podle § 18 odst. 4 zákona o komorách [p]*roti rozhodnutí čestné rady komory o uložení disciplinárního opatření podle odstavce 3 lze podat opravný prostředek*. Podle § 18 odst. 5 zákona o komorách [o] *opravném prostředku rozhoduje soud*. V poznámce pod čarou je u tohoto ustanovení učiněn odkaz na § *244 a násl. občanského soudního řádu*.

[21] Podle § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu *k vedení disciplinárního řízení je v prvním stupni příslušná čestná rada okresu toho okresního sdružení, jehož byl disciplinárně obviněný lékárník členem v době, kdy se měl dopustit disciplinárního provinění. Pokud je předmětem disciplinárního deliktu závažné porušení povinnosti lékárníka, je v prvním stupni příslušná čestná rada komory.*

b) K námitce nepřezkoumatelnosti

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek.

[23] Odůvodnění rozsudku městského soudu je zcela přezkoumatelné a srozumitelné. Z rozsudku je především zřejmé, o jaké důvody městský soud své rozhodnutí opřel. Skutečnost, že stěžovatelka s právním posouzením městského soudu nesouhlasí, nečiní její námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou. V odst. 34 až 36 odůvodnění rozsudku městský soud konstatuje, že samotné porušení zákona automaticky nezakládá zvýšenou závažnost porušení povinnosti a stěžovatelka rezignovala na skutkové posouzení spáchaného deliktu z hlediska závažnosti porušení. Stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasí, neboť je přesvědčena, že otázku závažnosti porušení ve svém rozhodnutí vysvětlila. Městský soud však v odůvodnění napadeného rozsudku jasně uvedl, v čem pochybení stěžovatelky

spatřuje, zejména v odst. 30 až 33 shledal, že čestná rada komory je příslušná k uložení disciplinárního opatření pouze podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, a to za splnění podmínky, že porušení povinnosti člena komory podle tohoto ustanovení je závažného charakteru. V napadeném rozhodnutí však byla žalobkyně shledána vinnou za porušení § 9 odst. 2 dle písm. a) i písm. b), což je podle městského soudu v rozporu s příslušností čestné rady komory v prvním stupni vymezené zákonem.

[24] Ačkoliv čestná rada komory ve svém rozhodnutí popisuje, v čem spatřuje *závažnost* porušení povinností ve smyslu § 18 odst. 3 ve spojení s § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, z rozhodnutí nevyplývá, z jakého důvodu je založena příslušnost čestné rady komory k vedení disciplinárního řízení rovněž podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách (viz též citace z rozhodnutí čestné rady komory v bodu [4] výše). Rozhodnutí čestné rady komory tyto důvody neobsahuje, pouze je v něm kromě § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách učiněn odkaz rovněž na písm. b) téhož ustanovení. K absentujícím důvodům se tak městský soud mohl stěží blíže vyjádřit. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu proto není důvodná.

c) K příslušnosti vést disciplinární řízení

[25] Podle stěžovatelky zákon o komorách předpokládá, že čestná rada komory bude v praxi rozhodovat i o porušení podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách, a to dokonce jako odvolací instance. Řízení před oběma čestnými radami je podle jejího názoru dvoustupňové s tím, že zákonodárce sledoval záměr, aby o závažnějších disciplinárních proviněních, za které mohou být uloženy nejvyšší tresty, rozhodovala již v prvním stupni čestná rada komory a o opravném prostředku soud.

[26] Podle doktríny správního práva „[*v*]*ěcná příslušnost vyjadřuje vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení. Určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení.* [...] *Věcná příslušnost určuje kompetentní správní orgán odvětvově, ale také instančně – který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení.*[...] *Pokud existuje v rámci vnitřně strukturovaných správních úřadů nebo právnických osob více správních orgánů, je třeba též určit, který z těchto více orgánů bude rozhodovat. Jedná se o zvláštní případ určení věcné příslušnosti, který se označuje též jako tzv. příslušnost funkční*“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 324-325). Jinými slovy „[*v*]*ěcná příslušnost určuje správní orgán, který má v dané věci z hlediska hmotněprávních kategorií působnost (jde o vztahy, v nichž je povolán plnit své úkoly) a pravomoc (tj. je oprávněn vydávat v dané věci individuální správní akty). Úprava věcné příslušnosti musí vycházet i z organizace správy a do ní zabudovaných instančních vztahů, proto je její součástí i určení orgánu, který rozhoduje v prvé instanci.* [...] *Funkční příslušnost jako součást věcné příslušnosti je institutem, který si vynucuje rozmanitost organizace správy, např. vytvářením takových útvarů, jako jsou orgány při orgánu, popř. zvláštní útvary uvnitř správního orgánu se specializovanou činností. Také subjekty samosprávy a další právnické osoby si obvykle vytvářejí vlastní organizační strukturu a je třeba odpovědět na otázku, který z jejich orgánů bude v určité věci rozhodovat.*“ (Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 261).

[27] Nejvyšší správní soud předně shodně s městským soudem konstatuje, že znění § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu jde nad rámec zákona o komorách a rozšiřuje příslušnost čestné rady komory. Zatímco z § 18 odst. 3 zákona o komorách vyplývá, že příslušnost k vedení disciplinárního řízení je v případě čestné rady komory dána pouze u závažných porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu stanoví, že čestná rada komory je v prvním stupni příslušná, pokud *je předmětem disciplinárního deliktu závažné porušení povinnosti lékárníka*. Toto ustanovení Disciplinárního řádu však nelze vykládat mimo rámec zákona o komorách, a proto je mu třeba rozumět tak, že čestná rada komory je příslušná k vedení disciplinárního řízení v prvním stupni, pouze pokud je předmětem disciplinárního deliktu závažné porušení povinností člena komory podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách.

[28] Pokud jde o příslušnost čestné rady okresního sdružení, z § 13 odst. 3 zákona o komorách plyne, že čestná rada okresního sdružení je příslušná k vedení disciplinárního řízení týkajícího se porušení povinností podle § 9 odst. 2 zákona o komorách nezávisle na tom, o jaké povinnosti specifikované dále pod písm. a) až e) tohoto ustanovení se jedná. Výjimku v tomto případě představuje podle § 18 odst. 3 zákona o komorách pouze shora uvedené závažné porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, u nichž je k vedení disciplinárního řízení v prvním stupni zákonem stanovena příslušnost čestné rady komory.

[29] K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 15. 8. 2012, č. j. 3 Ads 29/2012 - 23, č. 2773/2013 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Bez ohledu na to, jak závažné ve smyslu § 7 Disciplinárního řádu se čestné radě komory dané konkrétní provinění jeví, vždy je podle Nejvyššího správního soudu nutno respektovat hranice vytyčené zákonem č. 220/1991 Sb. Zatímco čestná rada okresního sdružení je podle zákona příslušná k projednání porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb., čestná rada komory rozhoduje výlučně o* „závažných porušeních povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona“. *To, který orgán komory bude o věci rozhodovat, se pak rovněž promítá do druhu a výše hrozící sankce (§ 13 odst. 3, § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb.). Bez ohledu na to, o který případ uvedený v § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu tedy půjde, vždy bude podmínkou založení věcné příslušnosti čestné rady komory to, že se musí jednat o porušení uvedené v § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. Nestačí tedy porušení (byť i závažné) jakékoli povinnosti, nýbrž musí se jednat o porušení povinnosti vykonávat povolání lékárníka* „odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony“. *Jaké okolnosti či skutečnosti vedly čestnou radu komory k závěru, že právě tato povinnost byla daným obviněným porušena, je pak třeba v odůvodnění rozhodnutí uvést, tj. rovněž v tomto ohledu rozhodnutí náležitě odůvodnit, neboť se jedná o otázku klíčovou pro celé další řízení.*“

[30] Je přitom třeba odmítnout argumentaci stěžovatelky, podle které z § 13 odst. 5 zákona o komorách vyplývá, že čestná rada komory má pravomoc rozhodovat i o porušení podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách, jen s ohledem na skutečnost, že má pravomoc rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení. Takový výklad je v rozporu se zákonem vymezenou příslušností k vedení disciplinárního řízení čestnou radou komory a čestnou radou okresního sdružení. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobkyní, že *ad absurdum* by při akceptaci této argumentace stěžovatelky bylo možno obdobně tvrdit, že o jakýchkoliv žalobách by mohly rovnou

rozhodovat odvolací soudy, neboť i v jejich případě se předpokládá, že budou v praxi rozhodovat o věcech projednávaných v prvním stupni na soudech nižší instance, a to dokonce jako odvolací orgány. Čistě na základě skutečnosti, že čestná rada komory je příslušná k rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení, které se může týkat rovněž porušení povinností podle § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách, proto nelze dovodit příslušnost čestné rady komory rozhodovat o těchto disciplinárních deliktech též v prvním stupni, navzdory skutečnosti, že by se jednalo o závažné porušení povinnosti.

[31] Nejvyšší správní soud na tomto místě nad rámec shora uvedeného konstatuje, že úprava disciplinárního řízení v zákoně o komorách rozhodně není ideální. Ačkoliv smyslem zákonné úpravy je zjevně zajistit, aby o disciplinárních deliktech, jejichž předmětem je *závažné* porušení povinností podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, rozhodoval celorepublikový orgán (tj. čestná rada komory) namísto oblastních orgánů (tj. čestné rady okresního sdružení), výsledkem je, že v případě těchto závažných disciplinárních deliktů na rozdíl od deliktů týkajících se „běžných" porušení povinností jsou obvinění členové komory připraveni o jeden stupeň disciplinárního řízení.

[32] Soud totiž nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že disciplinární řízení vedené v prvním stupni před čestnou radou komory je dvoustupňové, a proto žalobkyně nebyla nijak zkrácena na svých právech. Již městský soud v této souvislosti poukázal na historický kontext stávající právní úpravy. Zákon o komorách byl přijat v roce 1991 a relevantní ustanovení [§ 2 odst. 2 písm. f), § 9, § 13 a § 18 zákona o komorách] nebyla od nabytí účinnosti nijak novelizována. To je patrné například z výše sankcí, které jsou i nadále uváděny v *československých* korunách, nebo ze skutečnosti, že u § 18 odst. 5 zákona o komorách (jenž stanoví, že o opravném prostředku proti rozhodnutí čestné rady komory rozhoduje soud) je v poznámce pod čarou učiněn odkaz na § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Tato ustanovení občanského soudního řádu však mají již zcela jiný obsah, než jak tomu bylo v 90. letech minulého století, a aktuálně upravují soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech soukromého práva. Je přitom zcela zřejmé, že o takový typ rozhodnutí se v případě rozhodnutí čestné rady komory o disciplinárním obvinění nejedná.

[33] Zásadní je zejména skutečnost, že v době přijetí zákona o komorách neexistoval soudní řád správní. Městský soud správně poukázal na skutečnost, že ve světle současné právní úpravy obsažené v soudním řádu správním je § 18 odst. 4 a 5 zákona o komorách zcela obsoletní, neboť možnost podat žalobu k soudu je nyní obecně stanovena v § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud připomíná, že na použitelnost zvláštních právních úprav (kde byla soudu svěřena pravomoc rozhodovat o opravných prostředcích podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002) přijatých před 1. 1. 2003, tedy okamžikem nabytí účinnosti soudního řádu správního, a jejich „chování" v nových procesních poměrech, pamatuje § 129 odst. 1 tohoto zákona. Správní žalobu podle soudního řádu správního proto nelze považovat za součást dvoustupňového řízení před správním orgánem, tedy disciplinárního řízení před Českou lékárnickou komorou. Ostatně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již uvedl, že rozhodování ve dvou stupních nepatří mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob: „*Jestliže zákon umožňuje čestné radě* [*komory*] *v určitých případech*

rozhodovat v prvním stupni, je tím zásada dvojinstančnosti prolomena“ (rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 57/2017 - 44). Tento závěr však nic nemění na skutečnosti, že tam, kde stávající právní úprava zákona o komorách (v podmínkách současného soudního řádu správního) dvoustupňové disciplinární řízení i nadále předpokládá a umožňuje (§ 13 odst. 4 a 5 zákona o komorách), je třeba na realizaci této zásady bezpodmínečně trvat.

[34] Pokud jde o odkaz stěžovatelky na judikaturu Nejvyššího správního soudu, tato její argumentace není v projednávané věci přiléhavá. Ve shora citovaném rozsudku č. j. 9 As 57/2017 - 44, na který v kasační stížnosti poukazuje rovněž stěžovatelka, Nejvyšší správní soud taktéž stavěl na závěrech rozsudku č. j. 3 Ads 29/2012 - 23 ohledně omezené příslušnosti čestné rady komory k vedení disciplinárního řízení v prvním stupni (viz citace tohoto judikátu v bodě [29] výše). Pokud jde o rozsudek ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 - 124, Nejvyšší správní soud podotýká, že v dané věci nebylo předmětem posouzení ze strany soudu rozšíření příslušnosti čestné rady komory k vedení disciplinárního řízení. V tomto případu soud řešil otázku podání podnětu k zahájení disciplinárního řízení.

VI. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na předeslané Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost žalované důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka se svou kasační stížností neuspěla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Současně je povinna nahradit náklady řízení o kasační stížnosti procesně úspěšné žalobkyni. Tyto náklady sestávají z jednoho úkonu právní služby v částce 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) a paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náklady zastoupení tedy činí 3.400 Kč.

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

V Brně dne 6. června 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu