



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **Mgr. P. V.**, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zastoupena Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem se sídlem Korunní 2569/108, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2018, č. j. 11 Ad 8/2017 - 43,

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] Čestná rada České lékárnické komory (dále jen „čestná rada“) jako správní orgán příslušný podle § 18 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“), uznala žalobce, člena České lékárnické komory (dále jen „Komora“), svým rozhodnutím ze dne 30. 6. 2016, č. j. 623/ČR/2016 vinným ze spáchání dvou disciplinárních deliktů spočívajících v následujícím jednání: Žalobce v pozici odborného zástupce pro poskytovatele zdravotních služeb – společnost Dr. Kulich Pharma, s. r. o., provozovatele lékárny Atrium v Říčanech, připustil v lékárně Atrium v období od 1. 12. 2015 do 19. 2. 2016 výkon funkce vedoucího lékárníka osobou (PharmDr. T. B., Ph.D.), která nebyla držitelem osvědčení Komory k výkonu funkce vedoucího lékárníka pro uvedenou lékárnu. Žalobce sám také vykonával funkci vedoucího lékárníka v lékárně Atrium od 1. 12. 2015 do 29. 2. 2016 rovněž bez příslušného osvědčení. Připuštěním výkonu funkce vedoucího lékárníka osobou bez osvědčení a tím, že tutěž

funkci sám vykonával rovněž bez osvědčení, žalobce závažně porušil povinnosti člena Komory uvedené v § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 220/1991 Sb., § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu Komory, § 2 odst. 2 Licenčního řádu Komory (dále jen „licenční řád“) a v bodě 12) Etického kodexu Komory. Čestná rada proto uložila žalobci dle § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb. disciplinární opatření, a to pokutu ve výši 5 000 Kč.

[2] Pro posouzení deliktního jednání žalobce byl stěžejní § 79 odst. 6 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění v době rozhodné (dále jen „zákon o léčivech“), který zněl: *„Poskytovatel lékárenských zdravotních služeb musí mít pro každou lékárnou ustanovenou nejméně 1 osobu se specializovanou způsobilostí farmaceuta (dále jen „vedoucí lékárník“) odpovědnou za to, že zacházení s léčivý v lékárně odpovídá tomuto zákonu. Vedoucím lékárníkem může být poskytovatel lékárenských zdravotních služeb, pokud splňuje kvalifikační požadavky podle věty první. V lékárně po dobu jejího provozu musí být vždy přítomen vedoucí lékárník nebo jím pověřený farmaceut. Stejná osoba může být ustanovena vedoucím lékárníkem jen pro jednu lékárnou.“* Na toto zákonné ustanovení navazuje § 2 odst. 2 licenčního řádu, dle něž platilo že: *„[k]aždý, kdo chce v lékárně vykonávat funkci vedoucího lékárníka podle zákona č. 378/2007, Sb., o léčivech, musí být držitelem osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka.“*

[3] Žalobce i Dr. B. podali k prvnímu dni výkonu svých funkcí vedoucích lékárníků (tj. ke dni 1. 12. 2015) žádosti o vydání osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka v lékárně Atrium osobně až dne 2. 12. 2015, avšak po předcházející domluvě s příslušným orgánem (Okresní sdružení lékárníků Praha - východ), jemuž měly být tyto žádosti podány dle § 8 odst. 1 licenčního řádu. Žádosti byly následně postoupeny na sekretariát Komory, neboť o těchto žádostech rozhoduje představenstvo Komory. Představenstvo Komory žádosti zamítlo. V případě žalobce bylo zjištěno, že již byl držitelem jednoho osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka pro lékárnou sv. Prokopa v Žiželicích nad Cidlinou a na výzvu se jej odmítl vzdát. Udělení osvědčení pro lékárnou Atrium by bylo v rozporu s poslední větou výše citovaného § 79 odst. 6 zákona o léčivech, neboť žalobce mohl být ustanoven vedoucím lékárníkem jen v jedné lékárně. Dr. B. na výzvu nedoložil kopii dokladů potvrzujících jeho specializovanou způsobilost podle 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 v době rozhodné (dále jen „zákon č. 95/2004 Sb.“). Čestná rada uzavřela, že funkce vedoucího lékárníka byla v lékárně Atrium žalobcem i Dr. B. vykonávána pouze fakticky bez osvědčení, čímž byla naplněna skutková podstata výše uvedených deliktů. V odůvodnění čestná rada uvedla, že Komora může vydat osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka zpětně ke dni doručení žádosti, avšak základním předpokladem je, že žadatel splňuje všechny požadavky kladené na výkon funkce. Jde o benevolenci ze strany Komory, jejímž účelem je usnadnění výkonu funkce vedoucího lékárníka. Pokud žadatel o osvědčení podmínky nesplnil a osvědčení nebylo vydáno, nelze na osobu, která po dobu podané žádosti vykonávala funkci vedoucího lékárníka, hledět jako na osobu, která tuto funkci vykonávala legálně a oprávněně. Žalobce byl povinen znát právní předpisy včetně předpisů stavovských. Již v době podání žádostí tak musel vědět, že podmínky pro schválení ani jedné z žádostí nejsou splněny i s ohledem na skutečnost, že sám byl příkazem Státního ústavu pro kontrolu léčiv ze dne 30. 3. 2015, č. j. sukl179666/2014 pokutován za porušení výše uvedeného § 79 odst. 6 zákona o léčivech.

pokračování

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí čestné rady žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Namítal, že žádosti Dr. B. mělo být vyhověno, neboť specializovaná způsobilost požadovaná zákonem č. 95/2004 Sb. byla doložena jeho titulem Ph.D. získaným na farmaceutické fakultě Univerzity Karlovy v Hradci Králové, navíc po dobu jednoho roku v lékárně Atrium působil v pozici zástupce vedoucího lékárníka. Ke své žádosti žalobce uvedl, že v lékárně Atrium byl odborným zástupcem poskytovatele zdravotních služeb, a proto v ní mohl působit jako vedoucí lékárník bez dalšího, aniž by musel ve smyslu § 79 odst. 6 zákona o léčivech sám sebe ustanovovat. Z logiky věci usuzuje, že o ustanovení může jít pouze tehdy, pokud jsou ustanovující a ustanovený osobami odlišnými. Jeho činnost v lékárně Atrium se časově nepřekrývala s vedením lékárny sv. Prokopa. Celkový pracovní úvazek nepřevyšoval jeden plný úvazek. Žalobce si je vědom relevantních právních předpisů včetně těch stavovských, avšak zastává odlišný výklad § 79 odst. 6 zákona o léčivech. Z tohoto důvodu podal proti rozhodnutí představenstva Komory o zamítnutí jeho vlastní žádosti separátní žalobu k městskému soudu, což čestná rada vůbec nereflektovala, neboť mu udělila pokutu, aniž by vyčkala rozhodnutí soudu. Žaloba proti rozhodnutí představenstva Komory o zamítnutí žádosti o vydání osvědčení by měla mít odkladný účinek i na disciplinární řízení. Výklad ustanovení § 2 odst. 2 a § 8 odst. 1 licenčního řádu, dle kterého výkon funkce vedoucího lékárníka po dobu podání žádosti o osvědčení v případě jejího zamítnutí není oprávněný, je nesprávný a účelový. Vytváří nejistotu účastníků řízení o vydání osvědčení nikoliv k datu zamítnutí žádosti, ale zpětně. Tvrzení čestné rady, že žalobce si musel být vědom neúspěšnosti podaných žádostí, je vysoce subjektivní a nedoložené. Ostatně proti příkazu Státního ústavu pro kontrolu léčiv ze dne 30. 3. 2015, č. j. sukl179666/2014 žalobce podal odvolání, o němž ke dni podání žádosti o osvědčení nebylo rozhodnuto, a proto ani z této skutečnosti nelze dovozovat jeho povědomost o neúspěšnosti podaných žádostí.

[5] Městský soud zdůraznil, že přezkoumávaným rozhodnutím je rozhodnutí čestné rady o udělení pokuty, nikoliv rozhodnutí představenstva Komory, kterými byly zamítnuty žádosti žalobce a Dr. B. o udělení osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka v lékárně Atrium. Z tohoto důvodu shledal jako mimoběžné námitky žalobce stran dosaženého vzdělání Dr. B., jeho dosavadní praxe zástupce vedoucího lékárníka a výkladu žalobce vztahujícímu se k § 79 odst. 6 zákona, na základě něž mělo být jeho žádosti o udělení osvědčení vyhověno. Rozhodnou skutečností z hlediska přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí čestné rady je to, že v době jeho vydání rozhodnutí představenstva Komory o zamítnutí žádosti již nabyla právní moci. Čestné radě ani nepříslušelo v rámci disciplinárního řízení posuzovat správnost či zákonnost rozhodnutí představenstva Komory. K odkladnému účinku separátně podané žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce městský soud odkázal na § 73 odst. 1 s. ř. s., dle kterého podaná žaloba, není-li výslovně stanoveno jinak, nemá odkladný účinek. V poučení rozhodnutí představenstva Komory je sice uvedeno, že podání žaloby má odkladný účinek, tento údaj je však nesprávný, neboť zákon č. 220/1991 Sb. dosud nereflektoval změny ve správním soudnictví. Žalobce by musel o odkladný účinek požádat a soud by musel tomuto návrhu vyhovět. Pokud se tak nestalo, rozhodnutí představenstva Komory nabylo právní moci.

[6] Jako důvodnou však městský soud shledal námitku žalobce, kterou napadá závěr čestné rady o neoprávněnosti výkonu funkce vedoucího lékárníka po dobu od podání žádosti do jejího zamítnutí a s tím související udělení sankce. Městský soud vzal v potaz, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v oblasti správního trestání, kde je kladen zvýšený požadavek na jednoznačné prokázání porušení právní povinnosti. Dle 8 odst. 1 licenčního řádu platilo, že žádost o vydání osvědčení se podává u příslušného okresního sdružení lékárníků nejpozději v den zahájení poskytování lékárenské péče poskytovatelem na předepsaném formuláři. Podle § 8 odst. 4 téhož předpisu se osvědčení vydává s platností k datu podání žádosti nebo k datu uvedenému v žádosti, které nesmí předcházet datu jejího podání. Městský soud tato ustanovení § 8 odst. 1 a 4 shledal jako nekorespondující s § 2 odst. 2 licenčního řádu. Jestliže je připuštěna možnost podat žádost o osvědčení v den zahájení poskytování lékárenské péče, nemohla být tato osoba v den zahájení poskytování lékárenské péče držitelem osvědčení, ledaže by byla taková žádost schválena v den jejího podání. Komora tedy akceptuje, že určitá osoba může vykonávat funkci vedoucího lékárníka, aniž by byla v den podání žádosti držitelem osvědčení. Tato skutečnost je zřejmá z odůvodnění rozhodnutí čestné rady, která jí označuje jako jistou benevolenci Komory. Rozhodovací pravomoc o žádostech však přísluší Komoře jako správnímu orgánu, a proto nelze vycházet z předpokladu, že sám žadatel ví, zda podmínky pro vydání osvědčení splňuje či nikoliv. Nelze vyvozovat sankční, zde disciplinární, odpovědnost žadatele o osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka s odkazem na to, že musel vědět, že jeho žádosti nebude vyhověno. Nejasnost právních ustanovení, konkrétně § 8 odst. 4 licenčního řádu, a tolerovanou praxi Komory nelze vykládat v neprospěch žalobce jen proto, že podle přesvědčení žalovaného žalobce musel předpokládat nevydání osvědčení. Vědomost či nevědomost o úspěšnosti podané žádosti, tedy subjektivní hledisko žadatele, je zcela irelevantní, neboť oprávněným subjektem k rozhodnutí žádosti je výlučně Komora, nikoliv žadatel. Městský soud uzavřel, že jde o situaci, která je zneužitelná v neprospěch žadatelů o osvědčení a kterou žalovaný vyvolal nedostatečnou úpravou podmínek.

II.

[7] Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku městského soudu z důvodů, jež podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se nedomnívá, že by nebylo možné § 2 odst. 2 a § 8 licenčního řádu vykládat v souladu. Pokud se člen Komory rozhodne podat žádost o vydání osvědčení na poslední chvíli (např. až v den zahájení poskytování zdravotních služeb lékárnou), podstupuje riziko, že může být v budoucnu stíhán za výkon funkce vedoucího lékárníka bez osvědčení, pokud bude žádost zamítnuta pro nesplnění podmínek. Za těchto okolností nelze jednání žadatele posoudit jinak, než že vykonával od počátku funkci vedoucího lékárníka bez osvědčení. Samotné podání žádosti k oprávněnému výkonu funkce nepostačuje.

[8] Obrana žalobce stojí v podstatě na tvrzení, že nerozuměl povinnostem a podmínkám stanovených právními předpisy. V souladu se zásadou neznalost zákona neomlouvá a s § 7 písm. a) a b) Organizačního řádu Komory, dle kterého má každý člen Komory povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s etikou a způsobem stanoveným zákonem, žalobce měl znát § 79 odst. 6 zákona o léčivech, dle jehož poslední věty „[s]tejná osoba může být ustanovena vedoucím lékárníkem jen pro jednu lékárnou. Stejně

pokračování

tak dle § 4 odst. 3 licenčního řádu: „[l]ékárníkovi lze vydat pouze jedno osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka v jedné lékárně.“ Obdobně měl žalobce dle § 79 odst. 6 zákona o léčivech vědět, že funkci vedoucího lékárníka nemůže vykonávat ani Dr. B., neboť nemá specializovanou způsobilost. V případě žalobce jde o případ zneužití nesprávného výkladu licenčního řádu, který neodpovídá jazykovému výkladu a logické vazbě mezi jednotlivými ustanoveními a ani smyslu, který sjezd delegátů jako nejvyšší orgán Komory při schvalování licenčního řádu sledoval. Rovněž nelze přehlédnout, že žalobce byl v minulosti již jednou pravomocně disciplinárně odsouzen za obdobný delikt připuštění provozu lékárny bez osoby ustanovené do funkce vedoucího lékárníka rozhodnutím čestné rady ze dne 17. 7. 2014, č. j. 500/ČR/2014 a že mu byla uložena pokuta za porušení § 79 odst. 6 zákona o léčivech z důvodu neustanovení osoby do funkce vedoucího lékárníka v téže lékárně ze strany Státního ústavu pro kontrolu léčiv příkazem ze dne 30. 3. 2015, č. j. sukl179666/2014. Žalobce ani nepodal svou žádost včas, neboť ji podal až 2. 12. 2015, a proto se nemohl domnívat, že splnil podmínku včasného podání žádosti dle § 8 odst. 1 licenčního řádu a mohl tak funkci vedoucího lékárníka oprávněně vykonávat. Odůvodnění rozsudku městského soudu proto stěžovatel považuje za nelogické a nesrozumitelné.

[9] Žalobce se zcela ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Stěžovatel dle něj v kasační stížnosti nevznesl žádný přesvědčivý argument pro jeho zrušení. Žádosti o vydání osvědčení podal včas a v této souvislosti odkázal na své vyjádření k disciplinárnímu obvinění ze dne 10. 6. 2016, které připojil. V tomto vyjádření je uvedeno, že předseda Okresního sdružení lékárníků Praha - východ nebyl několik dní k zastížení, a proto jak žádost svoji, tak žádost Dr. B., zaslal na kontakty uvedené na webu Komory a zároveň na e-mail Komory, stejně jako tak činí ostatní členové Komory v případě nefunkčních okresních sdružení lékárníků.

[10] Žalobce je názoru, že § 79 odst. 6 zákona o léčivech mu umožňoval získat požadované osvědčení pro funkci vedoucího lékárníka pro lékárnu Atrium, aniž by se musel vzdávat svého předchozího osvědčení pro lékárnu sv. Prokopa. Dřívějších deliktů se měl dopustit právě z důvodu chybného výkladu § 79 odst. 6 zákona o léčivech ze strany Komory, která mu již v minulosti odmítla vydat více než jedno osvědčení.

III.

[11] 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, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Před vypořádáním jednotlivých kasačních námitek je třeba uvést, že žalobou napadené rozhodnutí čestné rady bylo vydáno v oblasti správního trestání. Žalobci jím byla uložena sankce – disciplinární opatření, a proto je třeba při posuzování jeho zákonnosti přihlédnout k zásadám, jimiž je správního trestání ovládáno, a to zejména k zásadě, že jednání právní normou výslovně předvídané a dovolené nemůže být zároveň

předmětem postihu (viz přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2006, č. j. 1 As 14/2006 – 68, publ. pod č. 1162/2007 Sb. NSS).

[14] První stížní námitce stěžovatele, že je možné vykládat ustanovení § 2 odst. 2 a § 8 odst. 2 licenčního řádu v souladu, zdejší soud nepřisvědčil. Stěžovatel svojí námitkou zřejmě směřoval na souladnost § 2 odst. 2 a § 8 odst. 1 licenčního řádu, neboť § 8 odst. 2 se týká pouze doplnění připomínek člena představenstva nebo pověřeného člena představenstva příslušného okresního sdružení lékárníků k podané žádosti. Na možnost souladného výkladu se snažil poukázat analogickou situací předvídanou § 12 odst. 2 a § 14 odst. 5 zákonem o zdravotních službách. Poskytovatel zdravotních služeb je dle těchto ustanovení povinen v určitých případech ustanovit odborného zástupce s tím, že pokud odborný zástupce přestane funkci vykonávat anebo přestane splňovat podmínky, je poskytovatel nejpozději do 10 dnů ode dne, kdy se o jedné z těchto skutečností dozvěděl, povinen ustanovit nového odborného zástupce. Po tuto dobu však nemusí přerušovat výkon své činnosti, byť k pravomocné změně oprávnění může dojít až s odstupem týdnů, aniž by se poskytovatel dopustil správního deliktu. K této stěžovatelem předestřené analogické situaci však zdejší soud poznamenává, že nic nevypovídá o deliktní odpovědnosti poskytovatele či samotného odborného zástupce, pokud by odborný zástupce nezískal licenci dle příslušného stavovského předpisu č. 11 České lékařské komory. Je třeba také upozornit, že ve správním trestání je použití analogie přísně omezeno jen na ty situace, kdy určitá sporná otázka není jinak aplikovatelným zákonem řešena a nebude - li výklad jiné právní normy síly zákona vyložen v neprospěch účastníka řízení, tedy že by žalobci byla například uložena sankce přísnější, než kterou by předvídal příslušný právní předpis (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 – 67).

[15] Nejvyšší správní soud přisvědčuje výchozímu právnímu názoru městského soudu o nesouladnosti § 2 odst. 2 a § 8 odst. 1 a 4 licenčního řádu. Jestliže žalovaná akceptovala, že konkrétní osoba vykonává po určité období funkci, pro kterou je vyžadováno osvědčení, aniž by byla jeho držitelem, ačkoli si o něj tato osoba požádala, pak nelze v případě následného nevydání osvědčení dovozovat deliktní odpovědnost spočívající v absenci osvědčení pro dobu od podání žádosti do jejího zamítnutí. Uvedená ustanovení v tehdejší znění nebylo možno vykládat souladně, vyjma ryze modelové situace schválení žádosti o osvědčení v den jejího podání. „Dobrodiní“, které Komora poskytovala žadatelům o osvědčení, spočívající v tom, že po dobu od podání žádosti byl výkon vedoucího lékárníka konvalidován pozdějším schválením žádosti, nelze v případě zamítnutí žádosti obrátit ke škodě žadatele s tím, že nejenže nebyl jeho výkon funkce vedoucího lékárníka po dobu podání žádosti oprávněný, ale rovněž bude za tento stav deliktně postižen.

[16] Ani další námitka stěžovatele, že se žalobce již v minulosti dopustil výkonu funkce vedoucího lékárníka bez osvědčení, nemůže nic změnit na výše uvedeném závěru. Nejvyšší správní soud se v tomto bodě ztotožňuje s městským soudem v tom, že subjektivní hledisko žadatele o tom, zda jeho žádost bude schválena, není rozhodné. Stěžovatelem vyřčená zásada, že neznalost zákona neomlouvá, proto s poukazem na právní úpravu obsaženou v licenčním řádu nemůže odůvodnit přípustnost uložení pokuty žalobci.

pokračování

[17] Kasační námitka, že žalobce podal žádost pozdě, je nedůvodná již proto, že se mýjí s předmětem řízení v této věci. Je třeba připomenout samostatně vedená řízení o tom, zda žalobce a Dr. B. splňovali podmínky pro vydání osvědčení či nikoli. Samostatně však bylo třeba právě v této věci uvážit o delikt ní odpovědnosti žalobce za jednání, za které mu byla uložena pokuta. To městský soud bezezbytku učinil a důvody, o které své rozhodnutí opřel, považuje Nejvyšší správní soud za přesvědčivé. Lze jen připomenout, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí čestné rady je na straně 6 v posledním odstavci výslovně uvedeno, že žádosti byly podány včas. Stanovisko stěžovatele je proto v tomto ohledu nekonzistentní.

[18] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[19] 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. Žalobci žádné důvodně vynaložené náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. března 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu