



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **PharmDr. M. V.**, zast. Mgr. Richardem Novákem, advokátem, se sídlem Vodičkova 730/9, Praha 1, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zast. Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem, se sídlem Korunní 2569/108a, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí čestné rady žalované ze dne 20. 4. 2016, č. j. 601/ČR/2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2020, č. j. 10 Ad 16/2016 - 60,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2020, č. j. 10 Ad 16/2016 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Čestná rada žalované jako orgán příslušný podle § 18 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o profesních komorách“), a § 16 odst. 1 Organizačního řádu České lékárnické komory k výkonu disciplinární pravomoci vůči všem členům České lékárnické komory (dále jen „organizační řád“) rozhodnutím ze dne 20. 4. 2016, č. j. 601/ČR/2016, uznala žalobce vinným, že jako odborný zástupce společnosti Sanovia, a.s., IČ 28570481, se sídlem Těšínská 1349/296, 716 00 Ostrava - Radvanice, provozovatele Lékárny NOVEA, Bedřicha Eggermanna 881, 473 01 Nový Bor (dále také jako „předmětná lékárna“ či „lékárna“), jako poskytovatele zdravotních služeb, porušil své povinnosti uložené zákonem, když

- I. v předmětné lékárně v rozporu s ustanovením § 82 odst. 1 věty první zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o léčivech“), ve spojení s § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 54/2008 Sb., o způsobu předepisování léčivých přípravků, údajích uváděných na lékařském předpisu a o pravidlech používání lékařských předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o lékařských předpisech“), opakovaně ve dnech 14. 8. 2015 a 15. 9. 2015 (1x21 tbl.) připustil výdej léčivého přípravku Lunafem por tbl obd 3x21 na lékařský předpis po uplynutí doby jeho platnosti, tedy na neplatný lékařský předpis č. 313489 vystavený gynekoložkou MUDr. Z. S. dne 1. 6. 2015, a
- II. připustil, že vedoucí lékárník v předmětné lékárně PharmDr. P. N. v době přinejmenším od 25. 3. 2015 přinejmenším do 25. 9. 2015 tuto funkci vedoucího lékárníka v rozporu s ustanovením § 6 Licenčního řádu České lékařnické komory (dále jen „licenční řád“) vykonával, aniž by byl v této lékárně osobně přítomen a tudíž osobně účasten na řízení a provozu lékárny ve výši minimálně 75% doby zákonem stanovené týdenní pracovní doby, a to v době, kdy je lékárna otevřena pro veřejnost,

tedy porušil svou povinnost odborně vést lékárnou, povinnost vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou a způsobem stanovenými zákony, povinnost znát a dodržovat předpisy pro výkon povolání, včetně vnitřních stavovských předpisů České lékařnické komory a zachovávat respekt k orgánům stavovské samosprávy.

[2]Těmito skutky se žalobce podle § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu České lékařnické komory (dále jen „disciplinární řád“) dopustil pod bodem I. disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena České lékařnické komory uvedených zejména v § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o profesních komorách, v § 7 odst. 1 písm. a), b) organizačního řádu, v § 82 odst. 1 větě první zákona o léčivech ve spojení s § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky o lékařských předpisech a v bodě 12 Etického kodexu České lékařnické komory (dále jen „etický kodex“), a pod bodem II. disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena České lékařnické komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona o profesních komorách, v § 7 odst. 1 písm. a), b) organizačního řádu a v bodě 12 etického kodexu.

[3]Za spáchání těchto dvou disciplinárních deliktů byla žalobci podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona o profesních komorách a § 16 odst. 3 písm. b) organizačního řádu uložena jako disciplinární opatření pokuta ve výši 20.000 Kč.

[4]Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 2. 2020, č. j. 10 Ad 16/2016 - 60, výrokem I. zrušil uvedené rozhodnutí čestné rady žalované v části, jíž bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil disciplinárního deliktu a byla mu uložena pokuta ve výši 20.000 Kč, a věc v tomto rozsahu vrátil žalované k dalšímu řízení. Výrokem II. městský soud vyslovil, že uvedené rozhodnutí čestné rady žalované je nicotné v části, jíž podle § 20 disciplinárního řádu nebylo vysloveno, že včasným uhrazením pokuty bude žalobce považován za profesně bezúhonného.

[5]V odůvodnění rozsudku se městský soud zabýval oběma správními delikty, za něž byl žalobce uznán vinným, otázkou, zdali byla žalovaná zákonem zmocněna k regulaci doby

pokračování

povinné osobní přítomnosti vedoucího lékárníka v lékárně, jakož i přiměřeností uložené sankce, včetně skutečnosti, že čestná rada žalované nerozhodla o tom, že se žalobce řádným uhrazením pokuty považuje za profesně bezúhonného.

[6]Městský soud ve vztahu k prvnímu skutku konstatoval, že odpovědnost za dodržování právních předpisů při provozu lékárny se dělí na tři úrovně. Nejnižší je osobní odpovědnost farmaceuta, který odpovídá za vlastní jednání. Za dozor nad zákonností nakládání s léčivy v lékárně je dále odpovědný vedoucí lékárník ustanovený provozovatelem lékárny podle § 79 odst. 6 zákona o léčivech, který nese primární odpovědnost za dodržování právních předpisů při každodenním provozu lékárny. Teprve až nad vedoucím lékárníkem stojí odborný zástupce poskytovatele zdravotních služeb, který může být současně ustanoven do této funkce pro dva různé poskytovatele zároveň. Úkolem odborného zástupce je zejména zajištění odborného metodického vedení lékáren provozovatele prostřednictvím nastavení potřebných preventivních a kontrolních mechanismů v konkrétní lékárně. Odborný zástupce tak nemusí mít detailní přehled o každodenním chodu všech lékáren, které odborně řídí. Jednotlivá pochybení v lékárnách proto mohou vést k závěru o porušení povinností odborného zástupce jen tehdy, svědčí-li svou intenzitou nebo četností o selhání v jeho funkci. Naopak ojedinělá a méně závažná pochybení pracovníků lékárny mohou představovat jen disciplinární provinění těchto pracovníků, případně v některých případech též vedoucího lékárníka.

[7]Městský soud na základě výše uvedeného konstatoval, že v případě, kdy farmaceut při výdeji léčivého přípravku v rozporu s § 82 odst. 1 zákona o léčivech neověří dobu platnosti předloženého lékařského receptu, odpovídá plně za toto jednání právě tento farmaceut. Závěr o odpovědnosti odborného zástupce za uvedený disciplinární delikt by bylo možné přijmout jen tehdy, pokud by pochybení farmaceuta při výdeji léčivého přípravku mělo prokazatelně původ v nedostatečném či vadném odborném řízení lékárny. Městský soud dále zdůraznil, že žalobce nemůže být objektivně odpovědný za veškerá pochybení, ke kterým v lékárně dojde. Uvedené platí tím spíše, pokud čestná rada žalované neučinila žádná skutková zjištění ohledně způsobu, jakým odborný zástupce vykonával odborné řízení předmětné lékárny. Riziko izolovaného pochybení jednotlivého farmaceuta při výdeji léčivého přípravku navíc existuje vždy a nikdy mu nelze bezezbytku předejít. Městský soud uzavřel, že z výzvy žalobce k pozorné kontrole platnosti předkládaných lékařských receptů, k níž došlo po uvedeném pochybení farmaceuta při výdeji léčivého přípravku Lunafem, nelze vyvozovat, že žalobce své povinnosti předtím neplnil.

[8]Část rozhodnutí čestné rady žalované, v níž byl žalobce shledán vinným prvním skutkem, tedy městský soud shledal nezákonnou.

[9]Ke druhému skutku městský soud konstatoval, že podle § 6 licenčního řádu musí být vedoucí lékárník osobně přítomen v lékárně po vymezenou dobu. Toto ustanovení navazuje na znění § 79 odst. 6 zákona o léčivech, podle kterého musí být v lékárně vždy přítomen vedoucí lékárník nebo jím pověřený farmaceut. Městský soud následně přistoupil k posouzení, zdali byla žalovaná v souladu s čl. 4 odst. 1 a čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zákonem zmocněna pro stanovení podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, je totiž

normotvorná a kárná pravomoc samosprávných komor regulována zákonem. Nejvyšší správní soud dále v rozhodnutí kárného senátu ze dne 19. 11. 2012, č. j. 15 Kse 1/2012 - 137, ve vztahu k normotvorné činnosti Exekutorské komory uvedl, že pravomoc nad jejími členy nemůže být bezbřehá a výrazem libovůle, a je tudíž omezena zákonnou působností komory a regulována zákony. Rozsah, v němž zákon umožňuje lékařské, stomatologické a lékárenské komoře stanovovat podmínky pro výkon určitých činností svých členů, je vymezen v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách. Uvedené ustanovení však žalovanou k úpravě podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka nezmocňuje.

[10] Městský soud proto následně rozebral vývoj funkcí odborného zástupce a vedoucího lékárníka v právní úpravě. Funkce odborného zástupce odpovědného za odborné vedení nestátního zdravotnického zařízení byla poprvé zřízena v § 9 odst. 2 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách umožnilo regulovat podmínky výkonu jeho funkce. V současné době je totožná funkce upravena v § 14 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“). Funkce vedoucího lékárníka následně vznikla o 11 let později a byla upravena v § 43 odst. 6 zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění novely č. 129/2003 Sb. Vedoucí lékárník musel být ustanoven pro každou lékárnou a jeho funkci mohl zároveň plnit i provozovatel lékárny nebo jím pověřený odborný zástupce, z čehož vyplývá, že funkce vedoucího lékárníka a odborného zástupce nutně nebyly totožné. Zmocnění obsažené v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách však zákonodárcem rozšířeno nebylo, přičemž nelze automaticky předpokládat, že zákonodárce zamýšlel do pojmu odborného zástupce automaticky zahrnout také funkci vedoucího lékárníka. Stanovil-li § 79 odst. 6 nového zákona o léčivech před novelou č. 375/2011 Sb., že v případě, kdy je provozovatel lékárny povinen ustanovit odborného zástupce, je tento současně vedoucím lékárníkem, a tím obě funkce na nějaký čas do značné míry provázal, nelze mít za to, že obě funkce byly totožné. Stále totiž platilo, že ne každý odborný zástupce byl vedoucím lékárníkem a ne každý vedoucí lékárník byl odborným zástupcem. Proto ani nelze mít za to, že by se zákonné zmocnění k úpravě podmínek výkonu funkce odborného zástupce obsažené v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách automaticky mlčky rozšířilo i na funkci vedoucího lékárníka. Následně došlo uvedenou novelou č. 375/2011 Sb. k vypuštění části § 79 odst. 6 zákona o léčivech, podle které byl odborný zástupce vždy zároveň vedoucím lékárníkem, čímž byl vytvořen systém dvou stupňů odpovědnosti za řízení lékárny. Odborný zástupce je tak spjat s poskytovatelem zdravotních služeb, zatímco vedoucí lékárník je ustanoven pro konkrétní lékárnou, avšak ani po uvedeném konečném rozdělení obou funkcí zákonodárce nerozšířil zákonné zmocnění vymezené v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách.

[11] Z výše uvedeného tak podle městského soudu vyplývá, že pojem odborného zástupce nebylo nikdy rozumně možné vykládat tak, že zahrnuje též funkci vedoucího lékárníka. Proto se ani zákonné zmocnění pro úpravu podmínek výkonu funkce odborného zástupce nemůže vztahovat na úpravu podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka. K námitce žalované, že by její zmocnění mohlo vyplývat z analogie s funkcí vedoucího lékaře taktéž zmíněnou v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách, městský soud odkázal na

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 - 116, č. 1953/2009 Sb. NSS, podle něhož lze analogii při aplikaci právních předpisů využít pouze za účelem zaplnění nevědomé teleologické mezery v zákoně. Dále uvedl, že pojmy vedoucí lékař či primář odkazují na lékaře ve vedoucí funkci, v čemž lze spatřovat určitou podobnost s pojmem vedoucího lékárníka jako vedoucí funkce ve zdravotnickém zařízení. Uvedená podobnost však k použití analogie nedostačuje, neboť zákonodárce nemohl mít v roce 1992 úmysl pod pojem vedoucího lékaře zahrnout také funkci vedoucího lékárníka, jelikož tato funkce tehdy ještě ani neexistovala. Současně nelze mít za to, že zákonodárce při zřízení funkce vedoucího lékárníka měl v úmyslu zmocnit žalovanou k úpravě podmínek výkonu této funkce, aniž by ji k tomu zákonem výslovně zmocnil.

[12] Městský soud dále poukázal na skutečnost, že jak § 43 odst. 6 zákona o léčivech z roku 1997, tak § 79 odst. 6 současného zákona o léčivech upravují konkrétní podmínky, které musí osoba ustanovená do funkce vedoucího lékárníka splňovat, a vymezuje také náplň jeho činností, přičemž zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, navíc upravuje podmínky získání potřebné specializace. Městský soud proto uzavřel, že nenalezl žádný důvod k závěru, že zákonodárce zamýšlel žalovanou zmocnit k regulaci podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka.

[13] Městský soud dále doplnil, že ačkoli Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2019, č. j. 7 As 227/2019 - 28, ustanovení licenčního řádu již aplikoval, aniž by konstatoval jejich nezákonnost, učinil tak zřejmě proto, že posouzení uvedeného případu záleželo na jiné sporné právní otázce, v důsledku čehož se zmocněním žalované nezabýval. Učinil-li tak Nejvyšší správní soud mlčky, nemohl městský soud jeho případné implicitní úvahy znát.

[14] Za porušení § 6 licenčního řádu nelze podle městského soudu nikoho sankcionovat ani proto, že je v rozporu také s § 79 odst. 6 zákona o léčivech, podle kterého po dobu provozu musí být v lékárně vždy osobně přítomen vedoucí lékárník nebo jím pověřený farmaceut. Toto ustanovení totiž nestanovuje žádné konkrétní rozmezí doby, kdy by musel být vedoucí lékárník v lékárně osobně přítomen, ani z něj neplyne závěr, že by stanovení takové minimální doby mnil přenechat žalované.

[15] Městský soud následně odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15, který lze přiměřeně využít i v nyní posuzovaném případě. V něm se uvádí, že je-li insolvenční správce povinen zajistit realizaci určitých činností ve svých provozovnách a ministerstvo bylo zmocněno ke stanovení podrobností této činnosti, nebylo automaticky zmocněno ke stanovení povinnosti osobní přítomnosti insolvenčního správce v provozovně. I kdyby tak byla žalovaná v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách zmocněna ke stanovení podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka, nemohla by nad rámec zákona zakotvit jeho povinnost být po stanovenou minimální dobu osobně přítomen v lékárně.

[16] Z výše uvedeného podle městského soudu nevyplývá, že vedoucí lékárník nemusí být v lékárně vůbec přítomen. Pokud by se ukázalo, že se dohledu nad nakládáním s léčivy

v lékárně nevěnuje dostatečně, o čemž by mohla svědčit i jeho sporadická přítomnost v lékárně, mohlo by se jistě jednat o porušení § 79 odst. 6 zákona o léčivech, a tedy i o disciplinární provinění. Nicméně čestná rada žalované v nyní projednávané věci zjišťovala pouze to, zda byl vedoucí lékárník fyzicky přítomen v lékárně po přesnou dobu stanovenou v § 6 licenčního řádu. Jelikož je však ze zmíněných důvodů toto ustanovení v rozporu se zákonem, pozbývá smyslu příslušné skutkové závěry žalobou napadeného rozhodnutí přezkoumávat. Stejně tak by bylo nadbytečné zkoumat, zda žalobce nese odpovědnost za jednání vedoucího lékárníka, které odporovalo nezákonnému ustanovení licenčního řádu.

[17] Ve vztahu k námitce žalobce, že uložená sankce za disciplinární provinění byla nepřiměřená, a to také s ohledem na absenci výroku o profesní bezúhonnosti žalobce v případě včasného uhrazení uložené pokuty, městský soud konstatoval, že ačkoli čestná rada žalované v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vysvětlila, z jakého důvodu nebude žalobce zaplacením pokuty považován za profesně bezúhonného, měla tuto skutečnost promítnout také do výroku rozhodnutí. Stanoví-li totiž právní předpis, že správní orgán za splnění určitých podmínek vydá pozitivní rozhodnutí, vyplývá z něj i povinnost vydat v opačném případě rozhodnutí negativní, přičemž v této souvislosti městský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93, a ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 76/2012 - 35. Městský soud dále uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve formálním i materiálním smyslu též v části, ve které nebylo vysloveno, že se zaplacením pokuty žalobce považuje za profesně bezúhonného, jelikož závěry čestné rady žalované zasahují do právní sféry žalobce.

[18] Městský soud však následně dospěl k závěru, že v uvedené části je napadené rozhodnutí nicotné, a to pro absolutní nedostatek pravomoci čestné rady žalované takové rozhodnutí vydat. Vnitřní předpisy žalované týkající se profesní bezúhonnosti jejích členů, konkrétně pak § 3 odst. 1 písm. c) licenčního řádu a § 20 disciplinárního řádu, nemají zákonný podklad, jelikož nad rámec zákona stanoví *de facto* další sankci za spáchání disciplinárního provinění. Tato sankce spočívající ve ztrátě způsobilosti vykonávat soukromou lékařenskou praxi a dále funkci odborného zástupce a vedoucího lékárníka po dobu dvou let totiž automaticky dopadá na každého, komu je uložena pokuta za jakýkoli disciplinární delikt, ledaže čestná rada žalované rozhodne o výjimce. O té však může rozhodnout pouze tehdy, pokud obviněný porušení svých povinností litoval, projevoval účinnou snahu po nápravě a lze důvodně očekávat, že bude dosaženo jeho nápravy. Úprava profesní bezúhonnosti v předpisech žalované je tak v rozporu s čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž zmocnění k takové úpravě nelze podle městského soudu nalézt ani v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách, jak vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 As 9/2005 - 84, č. 673/2005 Sb. NSS. Uvedené platí tím spíš, pokud žalovaná vytvořila ve svých předpisech konstrukci nutící obviněné se k disciplinárnímu provinění přiznat, chtějí-li se vyhnout další automatické sankci spočívající v nezpůsobilosti vykonávat svou praxi po dobu dvou let, což je v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování. Městský soud proto uzavřel, že žalovaná není zmocněna k tomu, aby libovolně stanovovala podmínky profesní bezúhonnosti svých členů, která je zákonem samostatně vymezena v ustanovení § 13 zákona o zdravotních službách. I kdyby však uvedeným zmocněním žalovaná disponovala, znění § 20 disciplinárního řádu je přesto nutno hodnotit jako ustanovení rozporné s právem

pokračování

obviněných na spravedlivý proces a rozhodnutí vydané v jeho duchu nutně představuje uložení další sankce, kterou zákon nezná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[19] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, které jsou uvedeny v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[20] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel ve stanovené měsíční lhůtě od doručení usnesení výzvy k uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti, stěžovatelka namítla, že městský soud v posuzovaném případě nezohlednil některá specifika lékárenské praxe přímo ovlivňující první skutek žalobce. V lékárně je totiž pravidelně prováděna farmaceuty, vedoucím lékárníkem nebo odborným zástupcem tzv. retaxace receptů spočívající ve zpětné kontrole přijatých lékařských receptů, přičemž její součástí je také kontrola doby platnosti konkrétního receptu. Vzhledem k tomu, že se retaxace provádí denně či den následující po výdeji léčivého přípravku na předložený lékařský recept, je zřejmé, že v posuzovaném případě tak nešlo o ojedinělé pochybení konkrétního farmaceuta v předmětné lékárně, nýbrž nejméně o čtyřikrát se opakující pochybení spočívající ve výdeji léčivého přípravku na prošlý recept a následné chybné retaxaci. Docházelo-li v lékárně v průběhu jednoho měsíce k takto četným pochybením, je podle stěžovatelky nutné mít za to, že v posuzovaném případě byla dána odpovědnost odborného zástupce za nedostatečné či vadné odborné řízení lékárny. Stěžovatelka následně doplnila, že pokud žalobce sám připustil, že v době od 25. 3. 2015 do 25. 9. 2015 nebyl vedoucí lékárník v lékárně osobně přítomen v takovém rozsahu, jaký vyžadují právní předpisy, nemohl těmto pochybením zabránit případně učinit potřebná oznámení, za což je plně odpovědný právě odborný zástupce.

[21] K závěrům o druhém skutku stěžovatelka uvedla, že městský soud v odůvodnění rozsudku prostřednictvím odkazu na jedinou větu, která navíc představuje pouze tvrzení kárně obviněného, z rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2012, č. j. 15 Kse 1/2012 - 137, zcela vyloučil pravomoc stěžovatelky jako stavovské samosprávné organizace upravovat prostřednictvím stavovských předpisů povinnosti svých členů, přičemž nijak nevysvětlil, v čem je regulace podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka jako člena stěžovatelky bezbřehá. Městský soud totiž jen konstatoval, že stěžovatelka k takovému postupu nemá zákonem svěřenou pravomoc. Ustanovení § 6 licenčního řádu je navíc historickou součástí uvedeného předpisu a je všeobecně přijímáno jak členy stěžovatelky, tak soudy, Ministerstvem zdravotnictví a Státním ústavem pro kontrolu léčiv. Při posouzení otázky, zdali má stěžovatelka k úpravě podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka ze zákona pravomoc, se tak městský soud omezil pouze na jazykový výklad § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách, jehož jednotlivé změny pouze identifikoval v čase.

[22] Ve vztahu k vývoji § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách a samotného institutu vedoucího lékárníka stěžovatelka uvedla, že s účinností od 1. 6. 1991 zákon o profesních komorách v předmětném ustanovení zmocnil stěžovatelku ke stanovení podmínek k výkonu soukromé praxe jejich členů. S účinností od 15. 4. 1992 byl do § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách přidán výčet funkcí, jejichž podmínky výkonu může stěžovatelka regulovat. Mezi ně pak zákonodárce zařadil mimo jiné také odborné zástupce, přičemž § 9 odst. 2 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, zakotvil povinnost provozovatele nestátního zdravotnického zařízení ustanovit odborného zástupce a vymezil jeho základní povinnosti. Funkce odborného zástupce tak byla od 15. 4. 1992 spjata se zdravotnickým zařízením, za jehož odborné vedení zodpovídal. Odlišně od tohoto vymezení postavení odborného zástupce upravuje zákon o zdravotních službách, podle něhož osoba odborného zástupce není přímo svázána s provozem konkrétního zdravotnického zařízení, nýbrž odborně zastupuje provozovatele konkrétního zařízení. S účinností od 5. 6. 2003 byla v § 43 odst. 6 zákona o léčivech z roku 1997 zřízena funkce vedoucího lékárníka a od 31. 12. 2007 bylo jeho postavení upraveno v § 79 odst. 6 zákona o léčivech tak, že osoba vedoucího lékárníka odpovídá za činnost lékárny i zde prováděných technologických postupů musela být ustanovena pro každou lékárnu, ledaže sám provozovatel lékárny splňoval kvalifikační předpoklad spočívající v odborném vzdělání v akreditovaném zdravotnickém magisterském studijním programu farmacie se specializovanou způsobilostí. Měl-li současně provozovatel lékárny povinnost ustanovit odborného zástupce, byl tento současně vedoucím lékárníkem, čímž bylo podle stěžovatelky stanoveno, že se jedná o tutěž osobu. S účinností od 1. 4. 2012 zákon o zdravotních službách zavedl zcela novou koncepci a definici funkce odborného zástupce. Od účinnosti nové úpravy totiž odborný zástupce za poskytovatele odborně řídil poskytování zdravotních služeb v lékárnách, místo aby byl ustanovován pro jednotlivé lékárny. Mohl tak vykonávat svou funkci až pro dva poskytovatele zdravotních služeb, kvůli čemuž také odpadla podmínka totožnosti osoby vykonávající funkci odborného zástupce i vedoucího lékárníka. Funkce vedoucího lékárníka si tak od účinnosti nové úpravy zachovala význam, který byl doposud připisován odbornému zástupci.

[23] Vedoucí lékárník tak podle stěžovatelky odpovídá za všechny činnosti spojené s fungováním konkrétní lékárny, přičemž se mimo poskytování lékařské péče a dohled na její zákonnost jedná také o osobní vedení lékárny. Pokud proto § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách výslovně nezmiňuje funkci vedoucího lékárníka, neznamená to, že na něj toto ustanovení nedopadá, jelikož vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že pojem odborného zástupce uvedeného v předmětném ustanovení plně zahrnuje také funkci vedoucího lékárníka. Nese-li tedy vedoucí lékárník hlavní odpovědnost za zacházení s léčivy v lékárnách, a tedy i poskytování zdravotních služeb v nich, žádá si tato funkce zvláštní pozornosti stěžovatelky. Ačkoli § 79 odst. 6 zákona o léčivech připouští zastoupení vedoucího lékárníka jím pověřeným farmaceutem, není přesto možné jeho přítomnost zcela nahradit. Zastupitelnost vedoucího lékárníka je podle stěžovatelky zákonem umožněna zejména proto, že týdenní provozní dobu většiny lékáren nelze plně pokrýt týdenní pracovní dobou vedoucího lékárníka. Odpovědnost vedoucího lékárníka tak není na jeho zástupce zcela přenositelná, a proto stěžovatelka stanoví v § 6 licenčního řádu nutnost jeho osobní přítomnosti v minimálním rozsahu 75% stanovené týdenní pracovní doby. Stěžovatelka proto uzavřela, že použitá analogie je zcela v souladu s jejími

pokračování

úkoly a sleduje zákonný účel vymezený v § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o profesních komorách.

[24] Stěžovatelka dále doplnila, že v době vzniku funkce vedoucího lékárníka nebylo potřeba rozšiřovat znění § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách, protože funkce odborného zástupce byla až do 1. 4. 2013 plně spjata s konkrétní lékárnou tak, jako je tomu dnes v případě vedoucího lékárníka. Uvedené pak platí tím spíš, pokud až do přijetí nové koncepce byl každý odborný zástupce rovněž vedoucím lékárníkem. Při přijetí zákona o zdravotních službách se ale na uvedené ustanovení zapomnělo, nicméně fakticky funkce osobního řízení lékárny přešla z odborného zástupce na vedoucího lékárníka.

[25] Stěžovatelka dále namítla, že pokud městský soud argumentuje, že podmínky výkonu funkce vedoucího lékárníka jsou stanoveny zákony, takže není prostor pro její další úpravu stavovskými předpisy, lze totéž tvrdit i o funkcích odborného zástupce či vedoucího lékaře. Přesto je vznik jejich funkcí podmíněn vydáním osvědčení uděleným stěžovatelkou. Uvedený postup je přitom podmíněn legitimním zájmem stěžovatelky na řádné kontrole praxe jejích členů.

[26] Podle stěžovatelky tak městský soud hodnotil znění § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách pouze na základě jeho jazykového výkladu. Neurčitost některého ustanovení právního předpisu je však podle stěžovatelky nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty pouze tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů, což v nyní posuzované věci nenastalo. Požadavek na regulaci minimálního rozsahu osobní přítomnosti vedoucího lékárníka v lékárně však žádným způsobem nezasahuje právní jistotu člena komory, jelikož sleduje zcela legitimní zájem na odborném řízení lékárny. Pokud by bylo možné přijmout závěr o nepotřebnosti požadavku osobní přítomnosti vedoucího lékárníka v lékárně, lze podle stěžovatelky obdobným způsobem tvrdit, že by tuto funkci mohl vedoucí lékárník bez jakýchkoli obtíží vykonávat pro více lékáren zároveň, což ale zákon neumožňuje. Stěžovatelka doplnila, že také pracovněprávní úvazek odborného zástupce u poskytovatele zdravotních služeb je omezen minimální hranicí 0,2 úvazku.

[27] Stěžovatelka dále namítla, že výhoda spočívající ve vyslovení zachování profesní bezúhonnosti nemá charakter negativního rozhodnutí k rozhodnutí pozitivnímu. Jedná se totiž spíše o analogii vůči stanovení zkušební doby při uložení podmíněného trestu odnětí svobody, přičemž v trestním rozsudku o nepodmíněném trestu odnětí svobody se již současně nevyskytuje výrok o nevyužití možnosti uložení trestu podmíněného. Profesní bezúhonnost je totiž pouze následkem disciplinárního rozhodnutí, který lze za splnění určitých podmínek výrokem čestné rady stěžovatelky zvrátit i přesto, že by jinak nastal. Podle stěžovatelky tak institut profesní bezúhonnosti zajišťuje výkon praxe členů stěžovatelky v souladu s právními i etickými předpisy. Primárně tedy platí, že každý, kdo je disciplinárně potrestán, ztrácí bezúhonnost. Ustanovení o účinné lítosti a včasném uhrazení pokuty jsou až ustanoveními sekundárními.

[28] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[29] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k pochybení při výdeji léčivého přípravku na prošlý lékařský recept došlo pouze dvakrát ze strany konkrétního farmaceuta. V posuzovaném případě tak nelze na základě těchto dvou ojedinělých pochybení automaticky postihovat žalobce za porušení jeho povinností při odborném metodickém řízení lékárny. V takovém případě by se totiž jednalo o jeho objektivní odpovědnost za veškerá pochybení, ke kterým v lékárně dojde, což je však v rozporu se zákonem. K námitce stěžovatelky ohledně pravidelně probíhající retaxace receptů žalobce konstatoval, že stěžovatelka nemůže v rámci řízení o kasační stížnosti rozšiřovat důvody žalobou napadeného rozhodnutí. Současně se jedná o námitku nepřipustnou, jelikož ji stěžovatelka neuplatnila již v řízení před městským soudem, ač tak učinit bezesporu mohla.

[30] Žalobce dále uvedl, že jeho povinností jako odborného zástupce je zajistit, aby byl v lékárně v souladu s § 79 odst. 6 zákona o léčivech vždy přítomen vedoucí lékárník nebo jeho pověřený zástupce, což v kontrolovaném období žalobce splnil. V lékárně totiž byla vždy přítomna jedna ze zákonem vymezených osob, a proto nelze přijmout závěr, že dostatečně nezajistil odborné vedení předmětné lékárny. Stěžovatelka navíc podle žalobce neměla k upravování podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách svěřenu pravomoc, přičemž není podstatné, že doposud nebyla nezákonnost regulace podmínek výkonu funkce vedoucího lékárníka v § 6 licenčního řádu závazně vyslovena. Jsou-li současně funkce odborného zástupce a vedoucího lékárníka od sebe odděleny a každá z nich má odlišné cíle i působnost, nelze na základě pochybné analogické konstrukce usuzovat, že může stěžovatelka podle výše zmíněného ustanovení zákona o profesních komorách výkon funkce vedoucího lékárníka upravovat, ačkoli k tomu není zákonem výslovně zmocněna. Žalobce následně doplnil, že ani zákon o léčivech v § 79 odst. 6 nestanoví konkrétní minimální rozsah doby, po kterou má být vedoucí lékárník v lékárně přítomen. Proto nemůže ani stěžovatelka nad rámec zákona zasahovat do výkonu této funkce, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15. Pokud navíc byl v předmětné lékárně v souladu se zmíněným ustanovením zákona o léčivech vždy přítomen vedoucí lékárník či osoba pověřená jeho zastupováním, nelze za porušení stavovského předpisu, tedy § 6 licenčního řádu, postihovat žalobce, jelikož ten své zákonné povinnosti splnil.

[31] Podle žalobce dále úprava profesní bezúhonnosti vymezená v § 3 odst. 1 písm. c) licenčního řádu a § 20 disciplinárního řádu umožňuje v rozporu se zákonem čestné radě stěžovatelky uložit disciplinárně obviněnému další sankci spočívající ve ztrátě profesní bezúhonnosti na dva roky, nerozhodne-li čestná rada stěžovatelky o výjimce. Podmínkami, které musí být pro rozhodnutí o výjimce splněny, pak je skutečnost, že disciplinárně obviněný porušení svých povinností litoval, projevoval účinnou snahu po nápravě a lze důvodně očekávat, že bude dosaženo jeho nápravy. Taková úprava je však v rozporu se zmocněním stěžovatelky k pouhé konkretizaci podmínek stanovených v § 13 zákona o zdravotních službách a se závěry Nejvyššího správního soudu formulovanými v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 As 9/2005 - 84, č. 673/2005 Sb. NSS. Navíc zmíněná úprava nutí disciplinárně obviněné k přiznání ke skutku, který je jim kladen za vinu, aby měli šanci vyhnout se drakonické sankci spočívající ve ztrátě profesní bezúhonnosti, což je v rozporu

pokračování

se zásadami spravedlivého procesu, správního trestání a zákazu sebeobviňování. V této souvislosti odkázal žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 7 As 62/2018 - 37. Výrok o výjimce je tak výrazem libovůle čestné rady stěžovatelky a takové rozhodnutí musí být v uvedené části nicotné.

[32] S ohledem na tyto skutečnosti žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. V ní stěžovatelka označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[34] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

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

[36] Stěžovatelka označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů bez bližší argumentace. I přesto se Nejvyšší správní soud touto otázkou zabýval, neboť případná nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu by znemožnila posouzení jeho zákonnosti na základě jednotlivých kasačních námitek.

[37] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Správní soudy přitom nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19. Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[38] Tyto požadavky napadený rozsudek naprosto splňuje, neboť se vypořádal se všemi žalobními námitkami a obsahoval velice pečlivou a podrobnou argumentaci pro v něm učiněné závěry, podle nichž oba skutky vymezené v žalobou napadeném rozhodnutí nelze považovat za disciplinární delikty spáchané při výkonu funkce odborného zástupce a část rozhodnutí čestné rady stěžovatelky o nevyslovení profesní bezúhonnosti žalobce při

včasném uhrazení pokuty je nicotná. Nesouhlas stěžovatelky s těmito závěry městského soudu ani jejich částečná nesprávnost z níže uvedených důvodů přitom nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ten totiž obsahoval dostatečné důvody pro v něm učiněné závěry, a proto v tomto směru nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[39] Nejvyšší správní soud tak mohl přistoupit k přezkoumání závěru městského soudu o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí ve výroku o vině za oba skutky. Prvním z nich byl žalobce shledán vinným, že jako odborný zástupce v předmětné lékárně v rozporu s ustanovením § 82 odst. 1 věty první zákona o léčivech ve spojení s § 14 odst. 1 písm. b) vyhlášky o lékařských předpisech připustil výdej léčivého přípravku na lékařský předpis po uplynutí doby jeho platnosti, čímž se dopustil disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena České lékařnické komory uvedených v ustanoveních § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o profesních komorách, § 7 odst. 1 písm. a), b) organizačního řádu a bodu 12 etického kodexu.

[40] Podle § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o profesních komorách *každý člen komory má povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory*. Podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) organizačního řádu *každý člen komory má povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, znát a dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory a další vnitřní stanovské předpisy komory a rozhodnutí orgánů komory závazná pro všechny její členy a seznamovat se s jejich platným zněním prostřednictvím Časopisu českých lékařníků, webových stránek komory nebo zvláštních tiskovin dostupných v každé lékárně, u předsedy okresního sdružení lékařníků nebo v sekretariátu komory*. Podle bodu 12 etického kodexu *povinností lékaře je znát a dodržovat předpisy pro výkon tohoto povolání včetně vnitřních stanovských předpisů Komory*.

[41] Povinnosti odborného zástupce v lékařství jsou konkrétněji vymezeny jen v ustanovení § 14 zákona o zdravotních službách. Podle jeho odstavce prvního věty první *odborný zástupce odborně řídí poskytování zdravotních služeb*. Podle odstavce třetího věty první téhož ustanovení *odborný zástupce musí vykonávat svou funkci v rozsahu nezbytném pro řádné odborné řízení poskytovaných zdravotních služeb*.

[42] Úkolem odborného zástupce je tak výhradně řádné odborné řízení předmětné lékárny, které spočívá v metodickém vedení a nastavení potřebných preventivních a kontrolních mechanismů, a nikoli v každodenním dohledu nad způsobem nakládání s léčivy jednotlivými farmaceuty. Za dodržování právních předpisů při běžné činnosti lékárny jsou totiž primárně odpovědní lékaři a jejich vedoucí, ve vztahu k němuž je tato skutečnost výslovně zdůrazněna v ustanovení § 79 odst. 6 zákona o léčivech, které navíc vyžaduje přítomnost vedoucího lékaře či jím pověřeného farmaceuta v lékárně po dobu jejího provozu. Za porušení povinností odborného zástupce naplňující skutkovou podstatu disciplinárního deliktu tak nelze považovat jednotlivá pochybení jiných farmaceutů při zacházení s léčivy v lékárně, nýbrž jen závažné nedostatky v odborném řízení její činnosti. Odborný zástupce ostatně z logiky věci nemůže být disciplinárně odpovědný za všechny nedostatky v běžném provozu lékárny, neboť jim nelze nikdy bezesbýtku předejít ani v případě, kdyby v rámci odborného řízení lékárny zavedl veškerá rozumná opatření

pokračování

k předcházení všech myslitelných pochybení. Z těchto důvodů zákonodárce nezakotvil objektivní odpovědnost odborného zástupce za protiprávní nakládání s léčivými přípravky v příslušné lékárně ani tak učinit nemohl, neboť držiteli uvedené funkce na rozdíl od vedoucího lékárníka (či jím pověřeného farmaceuta) nestanovil povinnost osobní přítomnosti v lékárně ani povinnost dohlížet na dodržování právních předpisů při jejím každodenním provozu.

[43] Závěr o odpovědnosti žalobce za vydání léčivého přípravku na lékařský předpis po uplynutí doby jeho platnosti by tak bylo možné učinit jen tehdy, kdyby toto pochybení mělo prokazatelně původ v jeho nesprávném či nedostatečném odborném řízení předmětné lékárny. V tomto směru však čestná rada stěžovatelky neučinila v disciplinárním řízení žádná skutková zjištění ani se takovou souvislostí v odůvodnění svého rozhodnutí nezabývala. Následná žalobcová výzva farmaceutům, aby si pečlivě kontrolovali datum platnosti lékařského receptu, pak bylo logickou a zcela oprávněnou reakcí na zjištěná pochybení při výdeji léčivého přípravku. Proto z ní nelze dovozovat, že žalobce předtím neučinil žádná opatření k zamezení vydávání léčiv na lékařský předpis s prošlou dobou platnosti.

[44] Ke kasační námitce o retaxaci receptů Nejvyšší správní soud konstatuje, že takové doplnění argumentace až v řízení o kasační stížnosti nelze akceptovat. Důvody, pro které bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, totiž musí správní orgán vtělit do jeho výroku a odůvodnění, a nikoliv je doplňovat až v řízení před správními soudy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 4 As 207/2015 - 107, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43).

[45] Za této situace musí Nejvyšší správní soud vycházet z toho, že výdej léčivého přípravku na lékařský předpis po uplynutí doby platnosti, k němuž došlo v předmětné lékárně toliko ve dvou případech, nepředstavuje skutečnost, kterou by svou četností a významem bylo možné považovat za závažné porušení povinností žalobce při odborném řízení poskytování zdravotních služeb. Městský soud tedy nepochybil, když dospěl k závěru, že prvním skutkem vymezeným v žalobou napadeném rozhodnutí se žalobce nedopustil disciplinárního deliktu.

[46] Druhým skutkem vymezeným v žalobou napadeném rozhodnutí byl žalobce uznán vinným, že jako odborný zástupce připustil, že vedoucí lékárník po dobu šesti měsíců v rozporu s ustanovením § 6 licenčního řádu nebyl v předmětné lékárně přítomen, a tudíž osobně účasten na jejím řízení a provozu ve výši minimálně 75 % zákonem stanovené týdenní pracovní doby, a to v období, kdy byla lékárna otevřena pro veřejnost, čímž se dopustil disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena České lékařnické komory uvedených v již zmíněných ustanoveních § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona o profesních komorách, § 7 odst. 1 písm. a), b) organizačního řádu a bodu 12 etického kodexu.

[47] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl po provedeném rozboru vzniku a vývoje funkcí odborného zástupce a vedoucího lékárníka v jednotlivých právních

předpisech k závěru, že obě tyto funkce je nutno rozlišovat. Byla-li nejprve zakotvena funkce odborného zástupce a zákonodárce svěřil stěžovatelce v § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách pravomoc regulovat podmínky k jejímu výkonu, nelze mít za to, že v důsledku později vzniklé funkce vedoucího lékárníka jako další řídicí pozice v příslušné lékárně došlo automaticky k rozšíření zmocnění stěžovatelky ke stanovení podmínek k jejímu výkonu bez výslovného zařazení do výčtu uvedeného zákonného ustanovení. Ustanovení § 6 licenčního řádu je podle městského soudu také v rozporu s § 79 odst. 6 o léčivech, který nikterak nevymezuje dobu, po kterou musí být vedoucí lékárník v lékárně osobně přítomen.

[48] Podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách, *komory jsou oprávněny stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů u poskytovatelů zdravotních služeb.*

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

[50] Podle § 79 odst. 6 zákona o léčivech, *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.*

[51] Podle § 6 licenčního řádu, ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, *osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékárníka zavazuje držitele k osobnímu vedení lékárny, jímž se rozumí osobní účast na řízení a provozu lékárny ve výši minimálně 75 % zákonem stanovené týdenní pracovní doby, a to v době, kdy je lékárna otevřena pro veřejnost. Pokud otevírací doba lékárny nedosahuje zákonem stanovené týdenní pracovní doby, rozumí se osobním vedením lékárny osobní účast na jejím řízení a provozu ve výši minimálně 75 % její otevírací doby pro veřejnost.*

[52] V ustanoveních § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona o profesních komorách je tedy zakotveno oprávnění stěžovatelky ke stanovení podmínek k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu vyjmenovaných funkcí, jakož i k vydávání osvědčení o splnění těchto podmínek. Stanovením podmínek k výkonu se tedy rozumí předpoklady, které musejí splňovat uchazeči o soukromou praxi či o příslušnou funkci z řad členů profesních komor za účelem vydání potřebného osvědčení, a nikoliv následný způsob realizace těchto činností. Tomu odpovídá i licenční řád jako stavovský předpis stěžovatelky, který upravuje podmínky výkonu soukromé lékárenské praxe, funkce odborného zástupce a funkce vedoucího lékárníka a vydávání, změny a zánik osvědčení o splnění těchto podmínek, jak vyplývá z jeho ustanovení § 1. Podle § 2 licenčního řádu pak každý, kdo chce jako poskytovatel poskytovat zdravotní služby lékárenské péče a je fyzickou osobou, kdo má být poskytovatelem ustanoven odborným zástupcem a kdo chce v lékárně vykonávat funkci vedoucího lékárníka, musí být držitelem osvědčení k výkonu soukromé lékárenské

pokračování

praxe nebo k výkonu funkce odborného zástupce nebo k výkonu funkce vedoucího lékárníka vydaného Českou lékárnickou komorou.

[53] Je tedy zřejmé, že ze znění § 2 odst. 2 písm. c) zákona o profesních komorách není možné dovozovat zmocnění stěžovatelky k regulaci způsobu výkonu soukromé lékařské praxe, funkce odborného zástupce ani funkce vedoucího lékárníka po vydání příslušného osvědčení. Taková pravomoc nevyplývá ani z ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o profesních komorách, podle něhož *komory dbají, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor*. Profesní komory totiž mohou v stavovských řádech upravit výkon povolání svých členů jen v zákonem vymezeném rozsahu, který pokrývá pouze podmínky pro vydání osvědčení k výkonu činností a funkcí vyjmenovaných v § 2 odst. 2 písm. c) téhož zákona. Jednotlivé komory mají oprávnění schvalovat organizační, jednací, volební a disciplinární řády, které jejich členové mají povinnost dodržovat, jak vyplývá z § 15 odst. 2 písm. a) a § 9 odst. 2 písm. b) zákona o profesních komorách. Nicméně tyto stavovské předpisy se již podle jejich názvu mohou zabývat jen statusovými záležitostmi komor a jejich orgánů, jakož i disciplinárním řízením vůči jejím členům, což jsou oblasti upravené v zákoně o profesních komorách. V žádném případě však nemohou regulovat způsob vykonávání lékařské činnosti držiteli jednotlivých osvědčení. Tato materie je totiž upravena přímo ve zvláštních právních předpisech, mezi které náleží především zákon o léčivech a jeho prováděcí vyhlášky. V této souvislosti je nutné zmínit vyhlášku o lékařských předpisech a především vyhlášku č. 84/2008 Sb., o správné lékařské praxi, bližších podmínkách zacházení s léčivý v lékárnách, zdravotnických zařízeních a u dalších provozovatelů a zařízení vydávajících léčivé přípravky, která obsahuje i velmi podrobnou úpravu pravidel pro provoz lékáren. Povinnost vedoucího lékárníka týkající se jeho přítomnosti v lékárně je přitom upravena pouze ve zmíněném ustanovení § 79 odst. 6 věty třetí zákona o léčivech, které však nestanoví žádnou minimální dobu, po níž by musel držitel této funkce nebo jím pověřený farmaceut pobývat v lékárně.

[54] Podle výslovného znění § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona o profesních komorách nejsou komory oprávněny ani k vydávání osvědčení o splnění podmínek pro výkon funkce vedoucího lékárníka, který je odpovědný za zákonné zacházení s léčivý v lékárně. Tato funkce a její náplň jsou však v § 79 odst. 6 zákona o léčivech zakotveny, takže pokud zákonodárce neurčil orgán veřejné moci, který by vydával osvědčení o splnění podmínek pro její vykonávání, lze vycházet z toho, že tak má učinit Česká lékárnická komora na základě analogické aplikace § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona o profesních komorách, neboť takovou pravomoc má svěřenu ve vztahu k odborným zástupcům, kteří rovněž plní řídicí úlohu v lékárně, byť jiným způsobem. Jedná se totiž o případ přípustného dotváření práva formou uzavření tzv. technické mezery v zákoně (srov. Melzer, F., Metodologie nalézání práva, Úvod do právní argumentace, 2. vydání, C. H. Beck Praha 2011, str. 224 a násl.). Takto ostatně postupovala stěžovatelka v dané věci, když vydala PharmDr. P. N. osvědčení č. 372/2015 o splnění podmínek k výkonu funkce vedoucího lékárníka v předmětné lékárně, jak vyplývá z obsahu správního spisu.

[55] Nicméně k regulaci způsobu vykonávání funkce vedoucího lékárníka po vydání osvědčení jejímu držiteli není Česká lékárnická komora oprávněna, neboť tato pravomoc jí

nebyla na základě § 2 odst. 2 písm. c) či jiného ustanovení zákona o profesních komorách svěřena ani ve vztahu k funkci odborného zástupce a dalších kvalifikovaných lékařských činností. Ustanovení § 6 licenčního řádu, které zavazuje vedoucího lékárníka k osobní účasti na řízení a provozu lékárny ve výši minimálně 75 % zákonem stanovené týdenní pracovní doby, a to v období, kdy je lékárna otevřena pro veřejnost, tedy vybočuje z mezí stanovených zákonem i předmětu úpravy uvedeného stavovského předpisu, neboť reguluje náplň činnosti vedoucího lékárníka, a nikoliv podmínky pro vydání osvědčení k vykonávání této funkce. Uložení takové povinnosti vedoucímu lékárníkovi stavovským předpisem profesní komory bez zákonné opory je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, jakož i s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jenž stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích.

[56] Pro účely posuzované věci lze tedy shrnout, že pokud byla vedoucímu lékárníkovi stanovena povinnost osobní přítomnosti v předmětné lékárně v období jejího otevření veřejnosti ve výši minimálně 75 % zákonem stanovené týdenní pracovní doby v rozporu se zákonem, nelze z porušení takto právně vadného § 6 licenčního řádu dovozovat disciplinární odpovědnost žalobce jako odborného zástupce. Čestná rada stěžovatelky přitom neopřela naplnění skutkové podstaty disciplinárního deliktu ohledně druhého skutku vymezeného v jejím rozhodnutí o jiné skutečnosti související s absencí vedoucího lékárníka v lékárně, a proto tento její závěr nemůže obstát.

[57] Městský soud tedy učinil správný úsudek o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí ve vztahu k v něm uvedenému druhému skutku, ačkoli použil zčásti odlišnou právní argumentaci, kterou Nejvyšší správní soud korigoval.

[58] Na základě uvedených skutečností lze uzavřít, že městský soud dospěl ke správnému závěru, podle něhož oba skutky, které byly žalobci kladeny za vinu, nenaplnějí znaky skutkové podstaty disciplinárního deliktu podle příslušných ustanovení zákona o profesních komorách a příslušných stavovských předpisů. Uvedené právní otázky posoudil městský soud správně, takže důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl v tomto směru naplněn.

[59] Tyto správné právní závěry vedly městský soud k vydání zrušujícího výroku I. napadeného rozsudku, který však byl chybně formulován. Jím totiž bylo zrušeno rozhodnutí čestné rady stěžovatelky v části, v níž bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil disciplinárního deliktu a byla mu uložena pokuta ve výši 20.000 Kč, ačkoliv žalobce byl uznán vinným za spáchání dvou disciplinárních deliktů, a není tak zřejmé, na který z nich se zrušující rozsudek vztahoval, když i z jeho odůvodnění vyplývá, že městský soud shledal žalobou napadené rozhodnutí nezákonným ve vztahu k oběma disciplinárním deliktům. Kvůli této vnitřní rozpornosti výroku I. rozsudku městského soudu je nutné ho považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. K uvedené vadě přitom musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti výslovně namítnuta, jak vyplývá z § 109 odst. 4 s. ř. s. V tomto směru je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

pokračování

[60] Městský soud se dále nespokojil se zrušením rozhodnutí čestné rady stěžovatelky a prohlásil ho za nicotné v části, jíž podle § 20 disciplinárního řádu nebylo vysloveno, že včasným uhrazením pokuty bude žalobce považován za profesně bezúhonného, jak vyplývá z výroku II. napadeného rozsudku. Tento postup byl přitom zcela nadbytečný, neboť dospěl-li městský soud k závěru o nezákonnosti výroku žalobou napadeného rozhodnutí o vině žalobce ve vztahu k oběma skutkům, jež mu byly kladeny za vinu, nemusel se již zabývat otázkou zákonnosti výroku o uložení disciplinárního opatření.

[61] Nicméně s ohledem na skutečnost, že kasační stížností byl napaden také výrok II. rozsudku městského soudu, musel se Nejvyšší správní soud alespoň v nezbytné míře zabývat také otázkou jeho zákonnosti.

[62] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že stanoví-li právní předpis, že správní orgán za splnění určitých podmínek vydá pozitivní rozhodnutí, vyplývá z něj také jeho povinnost vydat v opačném případě rozhodnutí negativní. Současně uvedl, že rozhodnutí čestné rady stěžovatelky je správním aktem ve formálním i materiálním smyslu rovněž v části, jíž nebylo vysloveno, že se včasným zaplacením pokuty žalobce považuje za profesně bezúhonného. Na základě uvedené logické konstrukce následně městský soud formuloval závěr, že v uvedené části je žalobou napadené rozhodnutí nicotné kvůli absolutnímu nedostatku pravomoci čestné rady stěžovatelky jej vydat, jelikož vnitřní předpisy stěžovatelky svým obsahem zasahují nad rámec zákonné úpravy, neboť fakticky stanoví další sankci. Ta je současně v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování.

[63] V posuzovaném případě však není žádného sporu o tom, že čestná rada stěžovatelky vydala správní rozhodnutí v disciplinárním řízení, jež následně žalobce napadl žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Součástí uvedeného rozhodnutí byl mimo jiné výrok o vině žalobce za vymezené skutky a výrok o uložení sankci, nikoli však již samostatný výrok o případné profesní bezúhonnosti žalobce po včasném uhrazení pokuty za použití § 20 disciplinárního řádu. Závěry čestné rady stěžovatelky ohledně skutečnosti, zda žalobce splnil všechny podmínky pro rozhodnutí o výjimce podle zmíněného ustanovení disciplinárního řádu, pak našly svůj odraz v odůvodnění žalovaného napadeného rozhodnutí a jako takové mohou být součástí přezkumu ve správním soudnictví. Nelze však učinit závěr, že i když tyto úvahy nezískaly formální podobu výroku rozhodnutí správního orgánu, lze je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu.

[64] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí v části, v níž čestná rada stěžovatelky dospěla k závěru, podle něhož žalobce včasným uhrazením pokuty nebude považován za profesně bezúhonného, nemůže představovat rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. s možností vyslovení jeho nicotnosti.

[65] Za této situace se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda uvedený závěr správního orgánu musel být vyjádřen i ve výroku jeho rozhodnutí. I kdyby totiž čestná rada stěžovatelky takovou povinnost měla, představovalo by její porušení jen důvod pro vydání zrušujícího rozsudku ve správním soudnictví kvůli neúplnosti výroku o disciplinárním

opatření, a nikoliv důvod pro vyslovení nicotnosti tohoto výroku. Dále Nejvyšší správní soud nemusel posuzovat ani ústavnost a zákonnost § 20 disciplinárního řádu, neboť ani jeho případná nesprávná aplikace v posuzované věci nemohla na základě zmíněných skutečností odůvodnit částečné vyslovení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí městským soudem.

[66] Městský soud tedy pochybil, když takto postupoval, a proto výrok II. napadeného rozsudku je nutné považovat za nezákonný. V tomto směru byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr

[67] S ohledem na nepřezkoumatelnost výroku I. napadeného rozsudku městského soudu pro jeho nesrozumitelnost a nezákonnost výroku II. tohoto rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí.

[68] V dalším řízení městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. října 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu