



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **PharmDr. V. R.**, zast. Mgr. Jiřím Trnkou, advokátem se sídlem Opletalova 983/45, Praha 2, proti žalované: **Česká lékárnická komora**, se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zast. Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem se sídlem Korunní 2569/108, Praha 10, proti rozhodnutí Čestné rady České lékárnické komory ze dne 12. 6. 2023, č. j. 957/ČR/2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2024, č. j. 11 Ad 8/2024-50,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2024, č. j. 11 Ad 8/2024-50, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Čestné rady České lékárnické komory ze dne 12. 6. 2023, č. j. 957/ČR/2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 28 570 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Trnky, advokáta se sídlem Opletalova 983/45, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Čestná rada žalované uznala žalobkyni vinnou z disciplinárního deliktu a uložila jí disciplinární opatření vyloučení z České lékárnické komory. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení tohoto rozsudku.

[2] Předmětem sporu je přezkoumatelnost rozsudku městského soudu a správního rozhodnutí a dále otázky, zda byl skutek disciplinárního provinění dostatečně vymezen, a zda odpovídá podkladům obsaženým ve správním spise.

[3] Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je řádně odůvodněné a plně srozumitelné. Z odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgán vyšel, jak hodnotil rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil.

[4] Stěžovatelka byla potrestána předně za porušení § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, který stanoví povinnost vykonávat povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony. Její pochybení se týkalo evidence léčiv a bylo zjištěno 24. 2. 2023 inspektory České lékárnické komory při prohlídce lékárny v Praze na Janovské 486.

[5] Obecné povinnosti při nakládání s léčivy plynou stěžovateli z povolání farmaceutky. Nadto má zvýšenou odpovědnost, protože v lékárně vykonávala funkce vedoucí lékárnice a odborné zástupkyně poskytovatele zdravotních služeb. Při výkonu těchto funkcí měla nastavit v lékárně procesy nakládání s léčivy, sama je aplikovat, dohlížet na jejich dodržování ostatními zaměstnanci a při zjištění nesrovnalostí přistoupit k jejich bezodkladnému řešení. S ohledem na množství léků, které byly nesprávně evidovány, není možné, aby stěžovatelka o situaci v lékárně nevěděla. Pokud rezignovala na své povinnosti, musela být srozuměna s tím, že její chování může vyústit v porušení právních předpisů. Závěr žalované o nepřímém úmyslu stěžovatelky tak ob stojí.

[6] Ohledně přípravku Abraxane městský soud zdůraznil, že 17 kusů tohoto přípravku bylo v době kontroly vedeno mezi příjmy, ale nebyly u nich uvedeny žádné výdaje. Přesto se v lékárně nenacházely. Nepřisvědčil argumentaci, že přípravek byl správně evidován jako „vyřazený“. Protokol o vyřazení předložený stěžovatelkou považoval soud za nevěrohodný, protože ho předložila až po více než roce a půl a není zřejmé, kdo ho vyhotovil. O údajné nehodě také dříve neřekla inspektorům ani žalované.

[7] Dále se soud zabýval námitkami nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neuvedením přesného počtu balení přípravku Eliquis, které se v době kontroly nacházely v lékárně. Zdůraznil, že stěžovatelka byla uznána vinnou za to, že připustila nesprávné vedení evidence, konkrétně za nesoulad evidence se skutečným stavem na skladě. Za podstatné považoval, že bylo dostatečně prokázáno, že na skladě nebylo evidované množství přípravku. Již z toho je patrné, že stěžovatelka porušila své povinnosti.

[8] Disciplinární opatření je dle městského soudu přiměřené a dostatečně odůvodněné. Žalovaná zohlednila přitěžující i polehčující okolnosti a uložená sankce se nevymyká dosavadní praxi. Závažnost provinění stěžovatelky spočívá v tom, že v důsledku jejího pochybení se z oficiálního distribučního řetězce a veřejnoprávní kontroly ztratily léky o značném objemu a nezanedbatelné hodnoty.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Dle stěžovatelky je správní rozhodnutí zatíženo vadou spočívající v nedostatečných a neurčitých zjištěních. Skutková podstata, z níž žalovaná vycházela, nemá oporu ve správním spise. Lék Abraxane byl evidován správně, protože v podrobném přehledu bylo u 17 balení uvedeno „vyřazení“. Nakládání s přípravkem tak bylo úplné, průkazné a sledovatelné. Právní předpisy nestanoví přesnou podobu evidence. Nesrovnalost v evidencích byla nanejvýše administrativní chybou. Protokol o vyřazení léčiv předložila se zpožděním, protože se stal relevantním až v soudním řízení. V letech 2022 a 2023 nedošlo k porušení právních předpisů týkajících se evidence přípravku Abraxane.

[11] Vymezení počtu balení přípravku Eliquis slovem „několik“ je neurčité a nedostatečné. Z důkazů ve správním spise nelze učinit závěr ohledně konkrétního počtu chybějících balení. Z toho důvodu nelze určit cenu těchto léčiv, a tím pádem o ni nelze opřít ani závěr o přiměřenosti sankce. Žalovaná porušila zásadu materiální pravdy a svou povinnost objasňovat a zohlednit i okolnosti svědčící ve prospěch stěžovatelky. Spáchání skutku nebylo náležitě prokázáno.

[12] Stěžovatelka dále tvrdí, že uložená sankce je zcela zjevně nepřiměřená a nedostatečně odůvodněná. Není jasné, proč nebylo zvoleno mírnější opatření. K vyloučení z lékárnické komory žalovaná přistupuje ve své praxi u nepoměrně závažnějších skutků, než jakého se měla dopustit stěžovatelka. Údajně nová správní praxe žalované je ve skutečnosti odchýlením. Městský soud se navíc tím, zda uložená sankce není excesem z rozhodovací praxe, nezabýval. Nijak se nevypořádal ani s námitkou ohledně nesprávného vedení evidence již v roce 2022. Žalovaná časový úsek dostatečně neodůvodnila, ani pro tento závěr nemá oporu ve správním spise. Údajná doba páčání deliktu ale byla užita při odůvodnění nejprísnejší sankce. Stejně tak se městský soud nevyjádřil k námitce neurčitosti výroku co do počtu balení přípravku Eliquis.

[13] Městský soud nesprávně posoudil formu zavinění. Stěžovatelka se osobně porušení právních předpisů nedopustila a nepřipustně se od ní fakticky vyžaduje absolutní odpovědnost za výsledek. Vymáhání povinností při evidenci léčiv ze strany stěžovatelky nebylo nikdy předmětem dokazování. Není jasné, jak městský soud dospěl k tomu, že zcela rezignovala na své povinnosti.

[14] Stěžovatelka navrhla zrušit napadený rozsudek a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, případně zrušit i správní rozhodnutí.

[15] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. K problematice

nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se NSS již mnohokrát vyjádřil (např. rozsudky z 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a z 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18). Dále je třeba uvést, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (rozsudky NSS z 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, bod 37, či z 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161, bod 12).

[18] Městský soud se dle stěžovatelky nezabýval tím, že uložená sankce je excesem z rozhodovací praxe a neurčitostí výroku ohledně počtu balení přípravku Eliquis. K tomu NSS uvádí, že správní praxí žalované a případným excesem při ukládání sankce se městský soud zabýval v bodech 75–82 svého rozsudku. Neurčitosti výroku se věnoval v bodě 71. Přestože vypořádání této námítky je velmi stručné, je z něj úvaha městského soudu zřejmá a rozsudek je v této části přezkoumatelný. Tyto kasační námitky nejsou důvodné.

[19] Stěžovatelka dále namítla, že se městský soud nevypořádal s námitkou nesprávného časového vymezení disciplinárního deliktu. NSS v žalobě ověřil, že stěžovatelka tuto námitku skutečně vznesla (body 21 a 22 žaloby), zároveň zjistil, že na ni městský soud v rozsudku výslovně nereaguje. Městský soud sice nemá povinnost reagovat na každé dílčí žalobní tvrzení, nicméně danou argumentaci je třeba považovat za plnohodnotnou žalobní námitku, ke které se opomněl jakkoli vyjádřit a není vypořádána ani implicitně. Tímto pochybením zatížil napadený rozsudek vadou, pro kterou je třeba jej zrušit (rozsudek NSS z 23. 1. 2025, č. j. 9 Azs 177/2024-36, bod 22).

[20] Uvedená vada sama o sobě postačuje ke zrušení rozsudku městského soudu. NSS nicméně posoudil rovněž otázku přezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Přezkoumá-li totiž krajský soud správní rozhodnutí, které nebylo přezkoumatelné, zatíží nepřezkoumatelností i své rozhodnutí (např. rozsudky NSS z 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, z 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99, nebo nověji z 13. 7. 2022, č. j. 7 As 342/2020-30, bod 8). Jedná se navíc o otázku, kterou se NSS zabývá z úřední povinnosti (rozsudek NSS z 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS).

[21] Stěžovatelčiny námitky směřují do slov výroku správního rozhodnutí „*ve skutečnosti se v lékárně nacházelo jen několik kusů*“ a do časového vymezení skutku.

[22] K vymezení skutku v projednávané věci kasační soud uvádí následující. NSS v rozsudku z 15. 6. 2022, č. j. 10 As 516/2021-56, bodu 14, shrnul, že profesní komory jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických

pokračování

a právnických osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (např. rozsudek NSS z 4. 5. 2005, č. j. 1 As 21/2004-38, č. 688/2005 Sb. NSS). Delikty členů profesních komor jsou specifickou skupinou veřejných disciplinárních deliktů. Vůči speciálním ustanovením o řízení v těchto věcech se až na výjimky subsidiárně uplatní správní řád. Disciplinární odpovědnost spočívá především v odpovědnosti za porušení zvláštních služebních či členských povinností v organizačním režimu ovládaném pravidly správně právního charakteru. Na ukládání správně právních sankcí se vztahují základní trestněprávní zásady a pravidla (rozsudek z 16. 4. 2020, č. j. 5 As 39/2019-36, bod 28). Například se zde uplatní, byť přiměřeně, závěry rozšířeného senátu pro věci správního trestání, podle nichž důkazy neuplatněné ve správním řízení nejsou bez dalšího nepřípustné (usnesení rozšířeného senátu z 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, ve spojení s rozsudkem č. j. 10 As 516/2021-56, bod 17). Městský soud tak správně připustil a provedl důkaz protokolem o vyřazení 17 balení přípravku Abraxane. Zároveň jej správně vyhodnotil jako nevěrohodný, protože není jasné, kdo ho vyhotovil, a navíc byl předložen s velkým časovým odstupem, ačkoliv byl relevantní již v řízení před žalovanou, ne-li přímo v den kontroly.

[23] Rozhodnutí disciplinárního orgánu musí obstát v rovině nároků kladených na rozhodnutí z oblasti správního trestání, tedy musí být především přezkoumatelné a dostatečně pečlivě odůvodněné (rozsudek NSS z 30. 12. 2022, č. j. 3 As 224/2020-39, bod 33). NSS již v rozsudku z 6. 8. 2014, č. j. 3 Ads 106/2013-29, č. 3120/2014 Sb. NSS, zdůraznil nutnost precizního popisu skutku při disciplinárním trestání. Obecně se určitostí výroku rozhodnutí o deliktu zabýval rovněž rozsudek NSS z 23. 2. 2022, č. j. 8 Afs 68/2018-64, body 32–36, dle kterého musí výrok rozhodnutí obsahovat popis skutku, a to uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.

[24] V projednávané věci zněl výrok rozhodnutí v relevantní části takto: „*b) a v nesouladu skladové evidence léčivého přípravku Eliquis 5mg 60 tbl, 168 tbl se skutečným stavem na skladě, kdy v evidenci SW LIS Mediox bylo uvedeno 40 ks (60tbl) a 34 ks (168tbl), ale ve skutečnosti se v lékárně nacházelo je několik kusů balení tohoto léčivého přípravku* (podtržení doplnil NSS)“. Podtržená slova nejsou dostatečně určitá a skutek tak není precizně vymezen. Není zřejmé, kolik balení přípravku Eliquis mělo v lékárně chybět a o která konkrétní balení se jedná. Z napadeného rozhodnutí tak není zjevné, za co přesně je stěžovatelka disciplinárně trestána. Tato neurčitost následně dopadá i na určení hodnoty chybějících léčiv, která je významná při ukládání disciplinární sankce, v projednávané věci navíc té nejprísnejší. Tvrzení žalované na str. 9 správního rozhodnutí, že došlo „*k většímu rozsahu protiprávního nakládání s léčivy, kdy na skladě chyběly desítky kusů balení LP na předpis v ceně přes 200 tis. Kč*“ není nijak odůvodněné. Není zřejmé, jak hodnotu chybějících léčiv spočítala, ani kolik balení mělo chybět.

[25] K časovému vymezení skutku NSS uvádí, že je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Časový rozsah, kdy k páčání skutku mělo docházet, je odůvodněn na str. 8 a 9 rozhodnutí tak, že „*u LP Abraxane byly za rok 2022 a 2023 byly [sic] evidovány pouze příjmy (celkem 20 ks) a žádné výdaje, což vzhledem k tomu, že se v lékárně nacházely pouze 3 ks, vedlo Čestnou radu ČLnK k závěru, že k nesprávnému vedení skladové evidence docházelo již od roku 2022.*“ Tato úvaha ale nenabízí žádný důvod pro závěr, že z evidence příjmů a výdajů plyne porušování předpisů po celou sledovanou dobu. Jedná se proto o spekulaci. Pouze z evidence

příjmů a výdajů nelze určit, kdy si skutečný a evidovaný stav přestaly odpovídat. Žádný podklad ve správním spise (ani kontrolní zjištění Státního ústavu pro kontrolu léčiv) neposkytuje přímou oporu pro tvrzení, že konkrétně u léků Abraxane a Eliquis docházelo k nesprávné evidenci již v roce 2022.

[26] K dalším otázkám se nyní NSS nemůže vyjádřit. Není možné, aby se za situaci, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné a není v něm jasně vymezen skutek, posuzoval přiměřenost sankce, namítané odchýlení se od správní praxe či formu zavinění.

IV. Shrnutí závazného právního názoru a náklady řízení

[27] Ve světle výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), NSS zrušil i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání. Jednání nebylo dále třeba, protože NSS neprováděl dokazování a všechny v kasační stížnosti označené důkazy jsou součástí správního spisu nebo byly již provedeny městským soudem.

[28] V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Musí tedy své rozhodnutí přezkoumatelně odůvodnit, včetně úvah vedoucích k dílčím závěrům, a opřít se o podklady, které má ve spise. Popis skutku musí být určitý. Časové vymezení skutku se musí opírat o podklady ve správním spise a být s odkazy na ně přezkoumatelně odůvodněno. NSS naopak nezavazuje správní orgán v tom, jak má ve věci po věcné stránce rozhodnout, za jaké skutky má stěžovatelku případně shledat disciplinárně vinnou, ani jakou sankci má případně uložit.

[29] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že NSS zruší rozhodnutí žalované, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má proto úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalované. Ta naopak právo na náhradu nákladů řízení nemá.

[30] NSS postupoval dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024, protože všechny úkony právní služby v projednávané věci byly učiněny před 1. 1. 2025 (viz čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif).

[31] Stěžovatelka byla v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Ze soudních spisů vyplývá, že v řízení před městským soudem učinil zástupce stěžovatelky čtyři úkony právní služby, a to převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky k vyjádření žalované a účast na jednání (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. V řízení před NSS učinil zástupce stěžovatelky jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy učinil pět úkonů právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za pět úkonů právní služby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí 15 500 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této

pokračování

částce třeba přičíst 1500 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za pět úkonů právní služby. Zástupce stěžovatelky doložil osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty (dále „DPH“). K nákladům řízení o žalobě a o kasační stížnosti se proto přičítá DPH ve výši 3570 Kč. Náklady zastoupení tedy činí 20 570 Kč. Stěžovatelka dále zaplatila soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč a za kasační stížnosti ve výši 5000 Kč. Celkem je žalovaná povinna uhradit stěžovatelce 28 570 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Trnky, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. února 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu