ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **PharmDr. J. B., Ph.D.,** zast. JUDr. Tomášem Machem, advokátem se sídlem Victora Huga 377/4, Praha 5, proti žalované: **Česká lékárnická komora,** se sídlem Rozárčina 1422/9, Praha 4, zast. Mgr. Jiřím Švejnohou, DiS., advokátem, se sídlem Korunní 2569/108, Praha 10, proti rozhodnutí Čestné rady České lékárnické komory ze dne 21. 3. 2013, č. j. 433/ČR/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2017, č. j. 6 Ad 14/2013 – 65,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalované.

[2] Napadeným rozhodnutím čestná rada žalované uznala stěžovatele vinným, že jako člen České lékárnické komory (dále také „ČLnK“), vedoucí lékárník a odborný zástupce v lékárně Ústavní lékárna Masarykovy nemocnice Rakovník, Dukelských hrdinů 200, Rakovník, PSČ 269 01, dne 9. 11. 2012 neumožnil vstup inspektora ČLnK do zázemí lékárny, čímž znemožnil provedení kontroly v lékárně, tedy porušil svou povinnost odborně vést lékárnu, povinnost vykonávat své povolání v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, povinnost znát a dodržovat stavovské předpisy komory a

zachovávat respekt k orgánům stavovské samosprávy. Tím se dle § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu ČLnK dopustil disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb."), v § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu ČLnK, v § 9 odst. 1 Kontrolního řádu ČLnK a v bodě 12) Etického kodexu ČLnK. Za tento delikt bylo stěžovateli uloženo disciplinární opatření, a to pokuta ve výši 15 000 Kč. Uvedeným rozhodnutím byl stěžovatel současně zproštěn disciplinárního obvinění, že připustil v rozporu se zákonem, že v posuzované lékárně v přesně nezjištěném období nebyly a do současnosti nejsou při výdeji léčivých přípravků na recept vybírány regulační poplatky.

[3] Předně městský soud konstatoval, že rozsah kontroly nebyl předmětem této věci, neboť kontrola vůbec nemohla být provedena, když pokuta byla uložena za to, že bylo zamezeno vstupu do prostor zázemí lékárny a kontrola tak vůbec nebyla zahájena. Proto se městský soud nemohl zabývat tím, co by mělo být žalovanou prostřednictvím inspektora kontrolováno, a zda by to bylo prováděno v rozsahu odpovídajícím zákonným pravomocem a povinnostem žalované.

[4] Městský soud se zabýval námitkou, dle níž se žalovaná snažila uplatňovat disciplinární pravomoci jinak, než v rozsahu stanoveném zákonem č. 220/1991 Sb., tedy nezákonně a že nemůže nikoho nominovat do funkce inspektora, přičemž nikdo není kontrole ze strany takového inspektora povinen se podrobit. Inspektor je kontrolním orgánem ČLnK a je oprávněn provádět prohlídku lékáren. V souladu s Kontrolním řádem je člen ČLnK povinen podrobit se kontrole, resp. umožnit inspektorovi přístup do všech prostor zařízení lékárenské péče. Jelikož je žalovaná oprávněna lékárny kontrolovat, je zcela logické a legitimní, že postup při kontrole upraví stavovským předpisem. Pravomocí kontrolovat je nadána žalovaná, která jakožto právnická osoba nemůže výkon kontroly osobně provést, a proto kontrolu realizují jí pověřené fyzické osoby, tj. inspektoři, kteří jsou členy ČLnK a jsou jmenováni do této funkce dle Kontrolního řádu.

[5] Městský soud nepřisvědčil námitce, že Kontrolní řád není obsažen ve výčtu v § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 220/1991 Sb., a proto nebylo možné po stěžovateli vyžadovat povinnost jej dodržovat. V uvedeném výčtu je obsažena povinnost členů ČLnK dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory. Součástí Organizačního řadu je dle § 21 odst. 2 též Licenční řád, Etický kodex, Finanční řád, Kontrolní řád, Řád pro označování lékáren a jejich propagaci a Řád pro kontinuální vzdělávání. Je nepochybné, že stavovská komora je oprávněna dílčí oblasti své činnosti upravit dalšími předpisy, které učinila součástí Organizačního řádu. Pokud by soud přisvědčil názoru stěžovatele, byly by tak zpochybněny všechny uvedené řády. Pokud žalovaná vydala Kontrolní řád (či jiný řád) pro to, aby upravila určitou otázku v rámci jednoho stavovského předpisu relativně samostatně, a učinila tak kontrolu součástí zákonem zmíněného Organizačního řádu, nejedná se o nezákonný postup. Stěžovatel byl proto povinen Kontrolní řád dodržovat.

[6] Nedůvodnou byla též námitka, že žalovaná má omezenou kontrolní pravomoc pouze na rozsah odbornosti a etické čestnosti svých členů, když kontrolu nad samotným podnikáním realizuje stát prostřednictvím svých dohledových orgánů, zejména Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL"), a proto byl stěžovatel oprávněn nevpustit

osobu inspektora, který se snažil vykonávat pravomoci, které žalované nepřísluší. Dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. je komora povinna dbát na to, aby členové komory vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komory. Z tohoto ustanovení vyplývá oprávnění žalované lékárny a lékárníky kontrolovat, a to postupem podle stavovského předpisu (Kontrolního řádu) a prostřednictvím kontrolujících osob, inspektorů. Lze sice přisvědčit tvrzení, že kontrolu lékáren taktéž provádí SÚKL, v daném případě však lékárny podléhají nejen kontrolní pravomoci SÚKL dle zákona o léčivech, ale rovněž i kontrolní pravomoci komory, jak bylo uvedeno výše. Tato „dvojí kontrola" je zcela legitimní, a to především s ohledem na to, že provoz lékárny a výkon povolání lékárníka má přímý vliv na zdraví a život lidí. Samotný rozsah kontroly nemohl být a nebyl předmětem ani napadeného rozhodnutí ani soudního přezkumu, jelikož kontrola nebyla fakticky zahájena.

[7] Žalovaná postupovala dle hmotněprávních stavovských předpisů, které byly účinné ke dni spáchání deliktu, a dle procesních stavovských předpisů, které byly účinné ke dni rozhodování. Tímto postupem nebyla nijak porušena práva stěžovatele jako disciplinárně obviněného. Městský soud si za účelem ověření této skutečnosti vyžádal od žalované stavovské předpisy, platné a účinné v rozhodném období, a dospěl k závěru, že novely stavovských předpisů se netýkaly hmotněprávních ustanovení a postavení stěžovatele tak jimi nebylo dotčeno.

[8] Jednání, pro které bylo disciplinární řízení se stěžovatelem zahájeno a vedeno, bylo popsáno v oznámení o zahájení disciplinárního řízení a v disciplinárním obvinění. Neuvedení § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu ve výroku disciplinárního obvinění není vadou, která by mohla znamenat porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. V případě uvedeného ustanovení se jedná o konstatování, že disciplinárním deliktem je porušení povinností člena ČLnK. Pro možnost uplatňování práv ze strany stěžovatele bylo rozhodné, aby byl seznámen s tím, v jakém konkrétním jednání je spatřováno porušení povinnosti a v jakém ustanovení právního předpisu je tato povinnost uložena. Taková konkretizace deliktů je v obou dokumentech obsažena.

[9] Odůvodnění věcné příslušnosti čestné rady žalované bylo obsaženo v prvním odstavci odůvodnění napadeného rozhodnutí. Čestná rada žalované náležitě zdůvodnila, z jakých důvodů považovala porušení povinností stěžovatele za tak závažné, aby byla věcně příslušná k projednání věci. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 - 124, vyplývá, že výklad, co je „závažným porušením povinnosti lékárníka", je v kompetenci samotné čestné rady žalované po obdržení návrhu revizní komise na zahájení disciplinárního řízení. Postup čestné rady žalované odpovídá v tomto případě názoru vyjádřenému ve zmiňovaném rozsudku, věcná příslušnost je náležitě odůvodněna. Městský soud neshledal důvod, pro který by jednání stěžovatele nemohlo být vyhodnoceno jako „závažné porušení povinnosti lékárníka".

[10] Nedůvodnou byla též námitka vyloučení dvojinstančnosti řízení. Zákon č. 220/1991 Sb. tento postup (rozhodování přímo čestnou radou žalované namísto čestné rady okresního sdružení) umožňuje. Shora citovaný zákon výslovně v § 18 odst. 5 stanoví, že o opravném prostředku proti takovému rozhodnutí rozhoduje soud. Jestliže jsou tedy shledány podmínky pro rozhodování čestné rady žalované, nemůže se stěžovatel dovolávat

porušení procesních práv. Umožňuje-li zákon takový postup, je rozhodné pouze to, zda čestná rada žalované dostatečně a logicky zdůvodní, proč v daném případě rozhodovala ona, uvedené bylo v této věci splněno.

[11] K tvrzení, že o menší míře závažnosti jednání svědčí výše uložené pokuty, městský soud uvedl, že bylo rozhodné to, jak závažným se jeví čestné radě žalované jednání disciplinárně obviněného v okamžiku obdržení návrhu revizní komise na zahájení disciplinárního řízení. Pokud čestná rada žalované shledá, že je věcně příslušná k projednání věci, až následně po provedeném řízení dojde k závěru, zda je obviněný za dané jednání odpovědný a může mu uložit sankci. Při ukládání sankce čestná rada zohledňuje různé okolnosti případu, ovšem tyto okolnosti mají vliv pouze na výši (resp. druh) uložené sankce. Na posouzení závažnosti jednání nemůže nic změnit skutečnost, že byla uložena pokuta pod hranicí 20 000 Kč, tj. pod hranicí pokuty, která by mohla být uložena čestnou radou okresního sdružení. Výše pokuty uložené rozhodnutím není měřítkem, podle kterého by bylo možné hodnotit závažnost jednání z hlediska toho, který orgán má o disciplinárním deliktu rozhodovat. Nelze ze zákona dovodit, že by mělo řízení čestnou radou žalované být zahajováno jedině tehdy, když by bylo zřejmé a jisté, že bude uložena pokuta nad 20 000 Kč.

[12] Odkaz na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2000, č. j. 37 Ca 200/98 - 56, byl nepřípadný, neboť v tomto případě byla řešena jiná sankce (podmíněné vyloučení z komory).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[13] Stěžovatel brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[14] Nesouhlasí s konstatováním na str. 8 napadeného rozsudku, že *„rozsah kontroly není předmětem této věci, neboť předmětná kontrola vůbec nemohla být provedena“*. Stěžovatel je přesvědčen, že kontrola umožněna byla, a to v zákonném rozsahu, neboť inspektorovi nebylo žádným způsobem zamezeno ke vstupu do veřejných částí lékárny, kde mu byla předána relevantní dokumentace v rámci zákonných mezí. Inspektor mohl nahlédnout do osvědčení SÚKL i žalované, specializačních diplomů. Inspektor však rozhodl, že nebude provádět „poloviční kontrolu“, pokud mu nebude umožněno zkontrolovat vše. Stěžovatel svým konáním vstupu inspektora do lékárny nebránil. Závěr o neprovedení kontroly, která *de facto* provedena byla, vycházela výlučně ze subjektivního vnímání a nikoli z objektivních okolností. Toto tvrdil ve správním i soudním řízení.

[15] Výše uvedené kroky učinil nad rámec své povinnosti, neboť je přesvědčen, že postup inspektora by mohl naplnit skutkovou podstatu trestného činu přisvojení si pravomoci úřadu dle § 328 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, neboť činnost spočívající v kontrole zázemí lékárny, přísluší SÚKL či územně příslušné hygienické stanici.

[16] Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatuje, že provoz lékáren je právními předpisy značně regulován a je přísněji dozorován, a to zejm. ze strany státních orgánů

(SÚKL), neboť se vzhledem k manipulaci s léčivými přípravky, včetně návykových látek a přípravků, k nimž při provozu lékárny dochází, jedná o provoz se zvýšením rizikem pro zdraví a život osob. Kontrola lékáren je vyhrazena SÚKL. Provozovatelem kontrolované lékárny je PRIVAMED Healthia s. r. o., právnická osoba, vůči níž není žalovaná oprávněna vykonávat jakoukoli pravomoc. Vynucení vstupu do neveřejné části lékárny za účelem kontroly zázemí (např. i knihy opiátů) náleží SÚKL, nikoli do disciplinární pravomoci žalované, jelikož ta nevykonává státní správu v oblasti léčiv. Cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 As 9/2005 – 84. Podmínkou pro řádnou kontrolu profesní etiky nemůže být povinnost spočívající ve zpřístupnění veškerých prostor lékárny, byť vymezené Kontrolním řádem, který je stavovským předpisem, kterému nepodléhá provozovatel lékárny.

[17] V rozsahu, v němž vykonávají veřejnou moc rozhodováním o subjektivních právech a povinnostech svých členů nebo třetích osob, jsou profesní komory správními úřady, a proto i pro ně platí zásada enumerativnosti státních pretenzí a zásada legální licence (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a dále zásada vyplývající z čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z těchto zásad vyplývá, že při výkonu svých oprávnění nemohou profesní komory vydání určitého povolení či osvědčení podmiňovat splněním dalších podmínek nad rámec toho, co těm, kteří se vydání onoho povolení či osvědčení domáhají, ukládá zákon (doslovná citace z rozsudku sp. zn. 2 As 9/2005, pozn. NSS).

[18] Městský soud dospěl k závěru, že povinnost lékárníka spočívající v povinnosti podrobit se kontrole zahrnuje umožnění přístupu do všech prostor zařízení lékárenské péče. Tento závěr je nepřezkoumatelný, neboť nemá příslušnou oporu v zákoně. Dle Kontrolního řádu členové ČLnK jsou povinni umožnit kontrolnímu orgánu přístup do všech prostor zařízení lékárenské péče. Toto ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet povinností, které lze kontrolovat. Inspektor není ve výkonu své pravomoci nijak limitován, což je v příkrém rozporu s obecně uznávaným principem právní jistoty. Stavovský předpis není obecně závazným předpisem. Za situace, kdy je soud při svém rozhodnutí vázán toliko zákonem, není povinen aplikovat stavovský předpis, který zjevně odporuje základním principům právního státu. Městský soud rozsudkem potvrdil závěr žalované o vině stěžovatele za porušení předpisu, který *de facto* umožňuje inspektorovi neomezeně kontrolovat členy ČLnK.

[19] Zákon č. 220/1991 Sb. vymezuje v § 2 taxativně funkční pravomoci ČLnK, kde je uvedeno, že je oprávněna uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveným zákonem a že další činnosti může vykonávat za předpokladu, že tak stanoví zákon. Stěžovatel je přesvědčen, že ani zákon nemůže konstruovat pravomoc jako neomezitelný nástroj správního orgánu. V daném případě je situace o to absurdnější, že se tak stalo prostřednictvím stavovského předpisu.

[20] Inspektor ČLnK nemůže kontrolovat prostory lékárny neomezeně. Stěžovatel svým jednáním zamezil možnému úniku informací o pacientech, které patří do kategorie citlivých osobních údajů a které jsou evidovány v systému SW Mediox. K těmto údajům jsou oprávněny pouze subjekty uvedené v § 65 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních

službách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zdravotních službách“), a nikoli inspektor ČLnK dle stavovského předpisu.

[21] Kontrolní řád stojí proti smyslu kontroly prováděné žalovanou, jejímž cílem je ověření odborné způsobilosti jejich členů. Soudu nelze přisvědčit, že lékárny podléhají kontrolní pravomoci SÚKL dle zákona o léčivech a kontrolní pravomoci žalované (str. 8 rozsudku). Tento závěr pramení z nesprávného posouzení věci, proto je napadený rozsudek nezákonný.

[22] Neztotožňuje se závěry na str. 9 napadeného rozsudku ohledně vnitřních předpisů ČLnK a konstatováním, že žalovaná postupovala dle hmotněprávních stavovských předpisů, které byly účinné ke dni spáchání deliktu a též dle procesních předpisů účinných ke dni rozhodování, aniž by městský soud označil jejich konkrétní ustanovení. Tímto nedostatečným odůvodněním byla založena nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že městský soud si musel od žalované stavovské předpisy vyžádat, což podporuje jeho argument o jejich nepřístupnosti uvedený v žalobě. Městský soud se omezil toliko na konstatování, že žalovaná stavovské předpisy předložila, ale nijak se s jejich obsahem nevypořádal. Jejich interpretace ze strany ČLnK mohla být čistě účelovým tvrzením.

[23] Nesouhlasí s tím, že v jeho případě byly konkretizovány disciplinární delikty, kterých se měl dopustit. Neuvedení konkrétního ustanovení ve výroku disciplinárního obvinění je vadou, která je v příkrém rozporu s právem na spravedlivý proces, jehož součástí je i právo na to být včas seznámen s povahou obvinění, které mu je kladeno za vinu (čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), které se vztahuje i na oblast správních deliktů, proto je napadený rozsudek nezákonný.

[24] Rozhodnutí žalované bylo vydáno navzdory nedostatku věcné příslušnosti. V posuzované věci rozhodovala čestná rada žalované. O disciplinárních deliktech rozhoduje v prvním stupni čestná rada okresního sdružení komory a v druhém stupni čestná rada žalované (§ 13 zákona č. 220/1991 Sb.). Čestné radě žalované přísluší rozhodovat o závažných porušeních povinností lékárníka. Žádný právní předpis (ani stavovský) nestanoví kritéria, dle kterých se míra závažnosti posuzuje. V případě správního trestání nelze správním orgánu ponechat neomezenou diskreční pravomoc, kde správní uvážení není ničím limitováno a správní orgán se tak může dopouštět libovůle. Žalovaná může libovolně porušovat princip dvojinstančnosti řízení, a tak je v přímém rozporu s konstantní judikaturou kasačního soudu. K zásadě dvojinstančnosti řízení cituje z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 5.

[25] Navrhuje, napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Dále navrhuje, aby Nejvyšší správní soud podle okolností zrušil nebo vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalované.

[26] Žalovaná se vyjádřila tak, že napadený rozsudek je správný; řádně, dostatečně a v souladu se zákonem odůvodněný. Městský soud se podrobně vypořádal se všemi žalobními námitkami.

[27] Stěžovatel je povinen znát právní předpisy a jako člen ČLnK též předpisy stavovské a dodržovat je. Podle § 9 odst. 1 písm. a) Kontrolního řádu ČLnK je člen komory povinen umožnit kontrolnímu orgánu přístup do všech prostor zařízení lékárenské péče. Obdobně tuto povinnost pro provozovatele lékárny (resp. odbornému zástupci) stanoví § 45 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách. Výklad těchto ustanovení je jednoznačný a stěžovatel nemůže účelovým výkladem svých povinností limitovat rozsah kontroly tak, jak to uzná za vhodné. Je v pořádku, pokud inspektor nepřistoupil na postup stěžovatele, který mu sdělil, v jakém rozsahu mu kontrolu umožní a v jakém nikoliv, a pokud tedy kontrolu neprovedl.

[28] Závěr městského soudu, že rozsah kontroly nebyl předmětem této věci, neboť kontrola vůbec nemohla být provedena, odpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Je absurdní tvrzení stěžovatele, že svým konáním vstupu inspektora do lékárny (do její veřejné části) nebránil, když do takové části má přístup každý. Umožněním vstupu do této části lékárny nemohou být splněny povinnosti kontrolovaného k umožnění kontroly celé lékárny, vč. zázemí.

[29] Inspektor ČLnK je kontrolním orgánem žalované nadaný pravomocí kontrolovat. Kontrolní pravomoc žalované je explicitně upravena v § 107 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách a v zákoně č. 220/1991 Sb. a ve stavovských předpisech. V § 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 220/1991 Sb. je zakotveno oprávnění žalované uplatňovat disciplinární pravomoc vůči svým členům. Toto oprávnění a účel tohoto ustanovení by nemohl být naplněn, aniž by žalovaná měla kontrolní pravomoc ke zjištění, zda se její člen nedopustil svým jednáním při výkonu svého povolání disciplinárního deliktu.

[30] Restriktivní výklad stěžovatele kontrolních pravomocí žalované je účelový a je v rozporu s právními a stavovskými předpisy a § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. Žalovaná je oprávněna kontrolovat plnění povinností svých členů v souvislosti s výkonem jejich povolání, a to povinností stanovených právními a stavovskými předpisy, mj. i zákonem č. 378/2008 Sb., o léčivech. Dodržování povinností stanovených tímto zákonem není možné kontrolovat bez vstupu do zázemí lékárny, kde k nakládání s léčivými přípravky zejm. dochází. Odkaz na rozsudek NSS sp. zn. 2 As 9/2005 není případný, neboť v dané věci nejde o „regulaci ekonomických aspektů výkonu profese lékárníka a podnikání v tomto oboru“.

[31] Kontrolní pravomoc žalované spočívá v naplňování účelu § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., čemuž odpovídá náplň její kontrolní činnosti, tj. kontroluje, zda její členové vykonávají své povolání shora uvedeným způsobem. Tím je kontrolní činnost věcně vymezena. To, že Kontrolní řád obsahuje demonstrativní výčet povinností, je pochopitelné. Taxativní výčet takových povinností logicky nelze stanovit. Povinnosti lékárníka jsou stanoveny v několika zákonech a v několika stavovských předpisech. Pokud městský soud při posouzení věci vycházel nejen ze zákona, ale i ze stavovského předpisu, je zřejmé, že nedospěl k závěru, že stavovský předpis byl v rozporu se zákonem nebo by odporoval základním principům právního státu.

[32] Odkaz na § 65 zákona o zdravotních službách je nepřípadný, neboť se týká nahlížení do zdravotnické dokumentace pacienta, která obsahuje údaje o jeho zdravotním

stavu, což není případ kontroly řádného výkonu povolání lékárníka, vč. jím vykonávaných činností v lékárně. Poskytovatelé zdravotních služeb jsou dle § 51 odst. 1 zákona o zdravotních službách povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb dozvěděli. Dle § 51 odst. 4 cit. zákona *„porušením povinné mlčenlivosti není sdělování údajů nebo jiných skutečností zdravotnickým pracovníkem, který je členem komory, v nezbytném rozsahu pro účely řízení prováděných orgány komory“*. Zákonodárce vyjmul poskytování údajů v rámci řízení žalovanou z povinnosti mlčenlivosti. Inspektor je k přístupu k takové dokumentaci oprávněn. Kontrola výkonu povolání lékárníků se může vztahovat i na kontrolu knihy opiátů.

[33] Pokud městský soud dospěl k závěru, že žalovaná postupovala dle správných ustanovení stavovských a právních předpisů, bylo nadbytečné, aby opakoval, která konkrétní ustanovení byla použita. Aktuální znění stavovských předpisů žalované jsou zveřejněna na jejich webových stránkách, přičemž novelizované znění je přímo v textu zvýrazněno. Ze žádného právního ani stavovského předpisu nevyplývá, že by žalovaná byla povinna zveřejnit veškerá platná znění stavovských předpisů. Takové znění na žádost člena může žalovaná poskytnout.

[34] Městský soud správně uvedl, že jednání, pro které bylo disciplinární řízení vedeno, bylo řádně popsáno v oznámení o zahájení disciplinárního řízení a v disciplinárním obvinění. Ztotožňuje se i s vypořádáním námitky věcné nepříslušnosti čestné rady žalované a porušení principu dvojinstančnosti řízení. Námitka o vyloučení dvojinstančnosti řízení je nedůvodná a navíc paradoxní, jelikož stěžovatel podal žalobu u městského soudu jako opravný prostředek proti rozhodnutí žalované a následně podal nynější kasační stížnost.

[35] Žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[36] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[37] Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[38] Stěžovatel uplatnil dvě námitky nepřezkoumatelnosti. V prvním případě napadl nepřezkoumatelnost závěru městského soudu, že povinnost lékárníka podrobit se kontrole zahrnuje umožnění přístupu do všech prostor zařízení lékárenské péče, přičemž takový závěr nemá oporu v zákoně. V druhém případě shledává nedostatečným odůvodnění městského soudu při vypořádání námitky ohledně aplikace vnitřních předpisů ČLnK.

[39] Rozsudek městského soudu splňuje veškerá kritéria přezkoumatelnosti. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[40] Pokud jde o první námitku nepřezkoumatelnosti, městský soud uvedl na str. 8 odst. 4 napadeného rozsudku, že stěžovatel byl povinen dodržovat Kontrolní řád, neboť dle § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 220/1991 Sb. je člen ČLnK povinen dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory. Městský soud konstatoval, že Kontrolní řád ČLnK, v němž je stanovena povinnost člena ČLnK umožnit vstup do všech prostor zařízení lékárenské péče, je součástí Organizačního řádu ČLnK (viz § 21 odst. 2 tohoto řádu), a proto bylo povinností stěžovatele dle výše uvedeného zákonného ustanovení umožnit inspektorovi ČLnK vstup do všech prostor lékárny. Na str. 8 napadeného rozsudku je navíc uvedeno, že oprávnění lékárníky kontrolovat vyplývá z § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. Napadený rozsudek je nutné vnímat komplexně a nevytrhávat toliko jednotlivé části odůvodnění rozsudku z kontextu bez zohlednění jeho ostatních částí.

[41] Nedůvodnou je též druhá námitka nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel formuloval dotčenou žalobní námitku tak, že *„není zřejmé a přezkoumatelné, podle jakého svého předpisu (tedy v jakém časovém znění) komora řízení, které předcházelo napadenému rozhodnutí, vedla. Je třeba přitom poukázat na to, že v listopadu 2012 došlo k zásadní novelizaci jednotlivých „řádů“ ČLnK.“* Městský soud tuto námitku řádně vypořádal, přičemž odůvodnění odpovídá míře obecnosti vznesené žalobní námitky. Soud neshledává na takovém způsobu vypořádání žádného pochybení. Nebylo povinností městského soudu za takového stavu podrobně rozebírat jednotlivá ustanovení stavovských předpisů, když se v plném rozsahu ztotožnil s jejich aplikací ze strany žalované.

[42] Stěžovatel zdůrazňuje, že si stavovské předpisy musel městský soud vyžádat od žalované, což podporuje jeho žalobní argument o jejich nepřístupnosti. Takový argument však v žalobě uplatněn nebyl (viz formulace žalobní námitky - bod 44 tohoto rozsudku).

[43] S námitkou, že čestná rada žalované nebyla věcně příslušná k rozhodování v nyní projednávané věci a v tomto důsledku je rozhodnutí žalované nicotné, se soud neztotožňuje. Dle doktríny věcná příslušnost vyjadřuje *„vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení a určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení... Pokud existuje v rámci vnitřně strukturovaných správních úřadů nebo právnických osob více správních orgánů, je třeba též určit, který z těchto více orgánů bude rozhodovat. Jedná se o zvláštní případ určení věcné příslušnosti, který se označuje též jako tzv. příslušnost funkční“* (viz Hendrych, D.

a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 324 – 325).

[44] Obecně platí, že funkční nepříslušnost nemůže být důvodem nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Tu může způsobit jen nedostatek příslušnosti věcné, tzn., že by správní orgán vůbec nebyl k rozhodování věcně příslušný. S případným nedostatkem funkční příslušnosti je pak spojována „pouze" nezákonnost rozhodnutí, nikoli nulita, k níž je soud povinen přihlížet *ex offo* (srov. VEDRAL, Josef. Správní řád:komentář. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 666).

[45] Vymezením nicotnosti správního rozhodnutí se podrobně zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, pub. pod č. 793/2006 Sb. NSS, který mimo jiné uvedl, že „[v]*ady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu* (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), *zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).*"

[46] Zákon č. 220/1991 Sb. pro účely výkonu disciplinární pravomoci žalované zakládá dělenou věcnou příslušnost, a to mezi čestnou radu okresního sdružení a čestnou řadu žalované, která je v prvním stupni věcně příslušná k projednání disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena komory dle § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. Rozhodnutí žalované tedy netrpí vadou absolutního nedostatku věcné příslušnosti. Případný nedostatek příslušnosti funkční, tedy skutečnost, že by čestná rada žalované nebyla oprávněna rozhodnout v projednávané věci jako správní orgán prvního stupně, by mělo za následek nezákonnost rozhodnutí, nikoli jeho nicotnost.

[47] Soud se plně ztotožňuje se závěry městského soudu, že čestná rada žalované byla věcně příslušná k projednání v této věci. Soud považuje za vhodné kromě rozsudku NSS sp. zn. 6 Ads 126/2011 odkázat též na rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 3 Ads 29/2012 – 23, ve kterém se kasační soud mimo jiné vyjádřil k otázce rozhodování čestnou radou žalované: „[Z]*atímco čestná rada okresního sdružení je podle zákona příslušná k projednání porušení povinností uvedených v § 9 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb., čestná rada komory rozhoduje výlučně o „závažných porušeních povinností člena komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona". To, který orgán komory bude o věci rozhodovat, se pak rovněž promítá do druhu a výše hrozící sankce (§ 13 odst. 3, § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb.). Bez ohledu na to, o který případ uvedený v § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu tedy půjde, vždy bude podmínkou založení věcné příslušnosti čestné rady komory to, že se musí jednat o porušení uvedené v § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. Nestačí tedy porušení (byť i závažné) jakékoli povinnosti, nýbrž musí se jednat o porušení povinnosti vykonávat povolání lékárníka „odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony". Jaké okolnosti či skutečnosti vedly čestnou radu komory k závěru, že právě tato povinnost byla daným obviněným porušena, je pak třeba v odůvodnění rozhodnutí uvést, tj. rovněž v tomto ohledu rozhodnutí náležitě odůvodnit, neboť se jedná o otázku klíčovou pro celé další řízení.*"

[48] Čestná rada žalované odůvodnila svou věcnou příslušnost již v prvním odstavci napadeného rozhodnutí. Uvedla, že aby mohla dostát zákonným povinnostem § 2 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 220/1991 Sb., je oprávněna provádět dle § 107 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách kontrolu lékáren, resp. výkonu povolání lékárníků v lékárnách. Povinnost kontrolnímu orgánu umožnit přístup do všech prostor zařízení lékárenské péče v návaznosti na shora uvedená ustanovení zákona č. 220/1991 Sb. upravuje § 9 odst. 1 písm. a) Kontrolního řádu ČLnK a je povinností každého člena ČLnK. Při nesplnění takové povinnosti nemůže být vykonána řádná a komplexní kontrola výkonu lékárnického povolání a v důsledku toho nemůže žalovaná garantovat odbornost výkonu takového povolání s přímým vlivem na zdraví a život pacientů a jeho soulad s platnými právními předpisy a předpisy stavovskými. Dále je uvedeno: *„Provoz lékáren je právními předpisy značně regulován a přísněji dozorován než provoz jiných organizací či provozoven, a to nejen ze strany stavovské organizace, nýbrž i ze strany státních orgánů, zejména Státního ústavu pro kontrolu léčiv, neboť se vzhledem k manipulaci s léčivými přípravky, včetně návykových látek a přípravků, k nimž při provozu lékárny dochází, jedná o provoz se zvýšením rizikem pro zdraví a život osob. Vzhledem k uvedenému bylo porušení povinností ze strany disciplinárně obviněného shledáno natolik závažným, že k projednání věci je již v prvním stupni řízení podle § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu České lékárnické komory příslušná čestná rada České lékárnické komory.“*

[49] S odůvodněním, proč lze jednání stěžovatele označit za natolik závažné, že již v prvním stupni byla čestná rada žalované oprávněna vést disciplinární řízení, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Tím, že stěžovatel svým jednáním kontrolu znemožnil, fakticky znemožnil prověřit, zda jeho činnost, která má přímý vliv na zdraví obyvatel, je vykonávána odborně, v souladu s etikou lékárenského povolání a způsobem stanoveným zákony. Takové jednání je závažným porušením povinností lékárníka dle § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb.

[50] Městský soud správně uvedl, že zákon č. 220/1991 Sb. rozhodování čestnou radou žalované namísto čestné rady okresního sdružení v případech závažného porušení povinností člena ČLnK umožňuje, přičemž § 18 odst. 5 cit. zákona stanoví, že o opravném prostředku rozhoduje soud. Nedošlo k porušení procesních práv stěžovatele, když čestná rada žalované řádně odůvodnila svou věcnou příslušnost pro rozhodování v prvním stupni, a proto též nedošlo k narušení principu dvojinstančnosti řízení z důvodu libovůle, jak namítá stěžovatel. Rozhodování ve dvou stupních ostatně ani mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří. Jestliže zákon umožňuje čestné radě žalované v určitých případech rozhodovat v prvním stupni, je tím zásada dvojinstančnosti prolomena (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 - 61 a usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

[51] Ve sdělení disciplinárního obvinění musí být obviněný řádně seznámen s tím, v jakém jeho jednání je spatřováno porušení povinností a porušení jakých ustanovení právních předpisů (příp. stavovských předpisů) je v takovém jednání spatřováno. To je nezbytné proto, aby se obviněný mohl v řízení proti takovému obvinění bránit.

[52] V disciplinárním obvinění i v oznámení o zahájení disciplinárního řízení bylo jednoznačně a nezaměnitelně specifikováno, pro jaká jednání stěžovatele je vedeno disciplinární řízení. Rovněž byly učiněny relevantní odkazy na zákonná znění a stavovské předpisy, které porušil. Opomenutí § 1 odst. 2 Disciplinárního řádu nebylo podstatné, protože toto ustanovení hovoří o tom, že disciplinárním deliktem je porušení povinností člena ČLnK. Proto se opomenutí nijak nedotklo práv stěžovatele.

[53] Městský soud správně dospěl k závěru, že rozsah kontroly nebyl předmětem této věci, neboť kontrola nemohla být provedena. Stěžovatel byl uznán vinným z disciplinárního deliktu spočívajícího v tom, že neumožnil vstup do zázemí lékárny, a proto nemohla být kontrola provedena. Nedošlo-li k provedení kontroly, nemohla být ani řešena otázka případného překročení zákonných pravomocí a povinností ČLnK jejím inspektorem. V posuzované skutkové situaci by to připadalo v úvahu pouze za situace, kdy by žalovaná vůbec oprávnění provádět kontrolu lékáren neměla.

[54] Ze zápisu o provedení dílčí prohlídky lékárny ze dne 9. 11. 2012 jednoznačně plyne, že stěžovatel byl zastoupen přítomným Mgr. Vladimírem Martinkem. Kontrola nebyla umožněna na základě telefonického pokynu stěžovatele; umožněno bylo pouze případné dodání dokumentů na výdejní táru. Kontrola tedy provedena nebyla, když ze strany stěžovatele nebyl umožněn vstup do zázemí lékárny. Z tohoto důvodu jsou zcela nedůvodné námitky (viz bod 14 tohoto rozsudku), že stěžovatel kontrolu inspektorovi ČLnK umožnil v zákonném rozsahu, když mu nebránil ve vstupu do veřejných částí lékárny.

[55] Důvodnými nejsou ani kasační námitky, dle nichž se inspektor ČLnK mohl dopustit trestného činu přisvojení si pravomoci úřadu, že kontrola zázemí lékárny náleží SÚKL či územně příslušné hygienické stanice a že inspektor ČLnK může neomezeně kontrolovat členy ČLnK a lékárny (bod 15, 16, 18, 19, 20 a 21 tohoto rozsudku). Žalovaná je komorou lékárníků. Z § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb. vyplývá, že žalovaná má dbát, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor. Z tohoto ustanovení vyplývá oprávnění žalované kontrolovat lékárníky, ale též jejich činnost v lékárně (tedy i oprávnění kontrolovat lékárny). Obdobně v § 107 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách je upravena kontrolní pravomoc žalované, kterou má provádět v rozsahu stanoveném zákonem č. 220/1991 Sb. To, že má SÚKL oprávnění provádět kontrolu lékáren dle zákona o léčivech, ještě samo o sobě nevylučuje oprávnění žalované uplatňovat svou kontrolní pravomoc. Její kontrolní pravomoc spočívá v naplnění § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., tj., kontroluje, zda členové ČLnK vykonávají své povolání v souladu s tímto ustanovením. Dodržování toho, zda členové komory vykonávají své povolání odborně a způsobem stanoveným zákony, není možné kontrolovat bez vstupu do zázemí lékárny. Kontrolní činnost žalované je tedy věcně vymezena § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb.

[56] Jelikož žalovaná má oprávnění kontrolovat lékárníky a lékárny, stěžovatel měl povinnost umožnit vstup inspektorovi ČLnK do zázemí lékárny dle § 9 odst. 1 písm. a) Kontrolního řádu, který je součástí Organizačního řádu ČLnK, a proto bylo jeho zákonnou povinností tyto stavovské předpisy dodržovat [viz § 9 odst. 2 písm. b) zákona

č. 220/1991 Sb.]. Tudíž nedošlo k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Správní orgán musí svou rozhodovací pravomoc vykonávat pouze tam, kde to zákon výslovně umožňuje a takové mocenské oprávnění mu přiznává. Žalovaná řádně uplatnila disciplinární pravomoc vůči stěžovateli, aniž by tak došlo k vybočení ze zákonných mezí.

[57] Stěžovatel zdůrazňuje, že kontrola knihy opiátů náleží SÚKL a že zamezil úniku citlivých údajů pacientů. Ze zápisu o provedení dílčí prohlídky neplyne, zda měla být kontrolována kniha opiátů či citlivé údaje pacientů. Případná nezákonnost nahlížení do knihy opiátů či zpřístupňování citlivých údajů pacientů by mohla být prověřována pouze tehdy, pokud by jednak byla kontrola fakticky provedena a pokud by současně kontrolující inspektor po stěžovateli požadoval uvedené dokumenty předložit. Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

[58] Jak již žalovaná správně poukázala ve vyjádření ke kasační stížnosti, rozsudek NSS sp. zn. 2 As 5/2009, na který odkazuje stěžovatel, je v této věci nepřípadný, protože řešil zcela jinou věc [zamítnutí žádosti vydání o osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce, v němž soud vyslovil závěr, že ČLnK nepřísluší se zabývat věcnými a technickými podmínkami provozu lékárny v řízení o vydání osvědčení dle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 220/1991 Sb.].

IV. Závěr a náklady řízení

[59] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[60] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, jelikož ačkoliv byla zastoupena advokátem, výslovně si v řízení o kasační stížnosti nepožádala o přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. ledna 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu