



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně:

bytem [redacted]
zastoupena [redacted], advokátem
sídlem [redacted]

proti

žalované:

Česká lékárnická komora
sídlem [redacted]
zastoupena [redacted], Dis., advokátem
sídlem [redacted]

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 5. 2015, č.j. 542/ČR/2015

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

- 1 Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí čestné rady České lékárnické komory (dále jen „čestná rada žalované“ nebo „čestná rada komory“) ze dne 28. 5. 2015, č.j. 542/ČR/2015 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná shledala žalobkyni vinnou ze spáchání disciplinárního deliktu, spočívajícího v závažném porušení povinností člena komory uvedených v ust. § 9 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře (dále jen „zákon o komorách“), v ust. § 7 odst. 1 písm. a), b) Organizačního řádu České lékárnické komory (dále jen „Organizační řád“), ust. § 9 odst. 1 a odst. 2 Kontrolního řádu České lékárnické komory (dále jen „Kontrolní řád“, nebo též „Kontrolní řád žalované“) a v bodě 12) Etického kodexu České lékárnické komory (dále jen „Etický kodex“), za což byla žalobkyni ve smyslu ust. § 18 odst. 3

písm. a) zákona o komorách a ust. § 16 odst. 3 písm. a) Organizačního řádu uložena pokuta ve výši 15.000 Kč.

- 2 Disciplinárního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že jako odborný zástupce provozovatele lékárny Lékárna U [REDACTED], [REDACTED], společnosti [REDACTED] s.r.o., jako poskytovatele zdravotních služeb, a jako vedoucí lékárník předmětné lékárny, dne 13. 3. 2015 po kontrole přípravky léčiv předmětné lékárny ze strany inspektorů žalované neumožnila další pokračování kontroly, nepředložila veškeré inspektory požadované dokumenty a doklady, včetně přijatých lékařských předpisů, čímž znemožnila provedení řádné kontroly v předmětné lékárně.
- 3 Žalobkyně především namítla, že v disciplinárním řízení došlo k procesně vadnému postupu, když ve věci rozhodoval věcně nepřislušný orgán. Uvedla, že ve vztahu k disciplinární pravomoci žalované uplatňovat disciplinární pravomoc vůči svým členům je klíčové rozdělení kompetencí v rámci jejího uplatňování, zakotvené v ust. § 13 a ust. § 18 zákona o komorách. Ust. § 13 přiznává obecnou pravomoc čestným radám okresních sdružení České lékařnické komory (dále jen „čestná rada okresu“) vykonávat disciplinární pravomoc vůči svým členům s tím, že za porušení jakýchkoliv povinností člena komory stanovených v ust. § 9 odst. 2 zákona o komorách může uložit některou ze zákonem určených sankcí. Tedy výkladem tohoto ustanovení lze dospět k závěru, že čestné rady okresů jsou oprávněny v rámci disciplinárního řízení projednávat a postihovat veškeré disciplinární delikty, spočívající v porušování jakékoliv z povinností jejich členů, stanovených v ust. § 9 odst. 2 zákona o komorách. Oproti tomu ust. § 18 zákona o komorách přiznává čestné radě žalované disciplinární pravomoc vůči všem svým členům s tím, že sankci může v disciplinárním řízení ukládat pouze za závažné porušení povinností člena komory, stanovených v ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Žalobkyně pak byla shledána čestnou radou žalované vinnou a byla jí uložena sankce za porušení povinností uvedených v ust. § 9 odst. 2 písm. a) i b) zákona o komorách, ačkoliv oprávněnou projednat a postihnout porušení povinností uvedených v ust. § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách nebyla čestná rada žalované, ale pouze čestná rada okresu. Podle žalobkyně tak ve věci rozhodoval orgán bez zákonné pravomoci věc rozhodnout.
- 4 Dále žalobkyně poukázala na to, že na rozdíl od čestných rad okresů není čestná rada žalované oprávněna vést disciplinární řízení k jakémukoliv porušení povinností svých členů, ale pouze k závažnému porušení těchto povinností. Závažnost porušení je tedy zásadním diferenciačním kritériem rozhodným pro uplatnění zákonné pravomoci buď čestnou radou žalované, nebo čestnou radou okresu, a jako takové tedy musí být toto kritérium reflektováno v disciplinárním obvinění a náležitě odůvodněno v samotném rozhodnutí. V disciplinárním obvinění a ani v napadeném rozhodnutí však není k odůvodnění míry závažnosti, určující věcnou působnost, uvedeno ničeho.
- 5 Praktický dopad procesně vadného postupu k tíži žalobkyně spatřuje žalobkyně v tom, že čestná rada žalované má zákonem stanoveno vyšší rozpětí, v němž může ukládat finanční sankce, a dále v tom, že řízení před čestnou radou žalované není na rozdíl od řízení před čestnou radou dvojinstanční, neboť proti rozhodnutí čestné rady okresu je přípustné odvolání právě k čestné radě žalované, zatímco proti rozhodnutí čestné rady žalované je opravným prostředkem správní žaloba.
- 6 K námitce procesně vadného postupu žalobkyně doplnila, že se až z napadeného rozhodnutí dozvěděla o koncipování kontroly jako prošetření podnětu bývalé pracovnice lékárny, s touto skutečností však žalobkyně nebyla vůbec seznámena a nemohla se k ní vyjádřit a tím realizovat

svá práva, která jí přiznává ust. § 10 Disciplinárního řádu České lékařnické komory (dále jen „Disciplinární řád“).

- 7 V další žalobní námitce žalobkyně brojila proti kontrole, jejíž provedení označila za nezákonné. Uvedla, že z výčtu pravomocí přiznaných žalované v ust. § 2 odst. 2 zákona o komorách lze mimo jiné dovodit, že žalovaná je oprávněna dle odst. 2 písm. e) uvedeného ustanovení řešit stížnosti na výkon povolání svých členů v rozporu s požadavky vyčtenými v odst. 1 písm. a) uvedeného ustanovení, a dle odst. 2 písm. f) uvedeného ustanovení uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem, přičemž z ust. § 2 odst. 2 zákona o komorách nelze dovodit, že by žalovaná byla oprávněna k provádění obecné kontrolní činnosti svých členů. Z takto vymezené pravomoci žalobkyně dovozuje, že žalovaná nebyla oprávněna provést kontrolu ani předmětné lékárny, ani samotné žalobkyně. Z vymezení skutku v napadeném rozhodnutí je zřejmé, že předmětem kontroly nebyla samotná žalobkyně, ale lékárna, jejímž provozovatelem je společnost [REDACTED] s.r.o.
- 8 Odvozuje-li žalovaná svoji pravomoc z podzákoných vnitřních předpisů, pak žalobkyně namítá, že žalované je zákonem svěřena působnost rozhodovat o právech a povinnostech fyzických osob (svých členů) v oblasti veřejné správy; v tomto směru a v rámci této působnosti pak pro žalovanou platí, stejně jako pro všechny orgány rozhodující o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy, omezení, daná čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, dle něž veškerou veřejnou moc lze uplatňovat výlučně v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.
- 9 Žalovaná jako orgán vykonávající na základě zákona kontrolu v oblasti veřejné zprávy musí při provádění kontroly postupovat ve vztahu ke kontrolované osobě výhradně v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), nikoliv podle vlastního Kontrolního řádu, který je toliko stavovským předpisem a nemá žádný právní dopad do sféry mimo vztah žalované s jejími členy. A jak je ze spisového materiálu i napadeného rozhodnutí patrné, inspektoři v žádném případě dle kontrolního řádu v dané věci nepostupovali, což je znatelné například ze Zápisu o provedení dílčí prohlídky lékárny ze dne 13. 3. 2015 (dále jen „Zápis“), který nesplňuje většinu požadavků stanovených v ust. § 12 kontrolního řádu na protokol o kontrole.
- 10 K průběhu kontroly žalobkyně namítla, že pokračování kontroly nemohla umožnit, neboť inspektoři se začali dožadovat přístupu do všech prostor jejího zaměstnavatele a zejména pak přístupu ke spisům klientů lékárny a lékařským předpisům, které obsahují citlivé osobní údaje ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), jako jsou rodná čísla, jména, adresy, zdravotní dokumentace a předepsané léky jednotlivých klientů. Zatímco lékárna a žalobkyně jsou při poskytování zdravotních služeb na základě ust. § 9 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů výslovně oprávněny zpracovávat citlivé osobní údaje, žalovaná ke zpracovávání citlivých osobních údajů žádným zákonným ustanovením oprávněna není, neboť z povahy i zákonného vymezení žalované je zřejmé, že tato sama o sobě žádné zdravotní služby neposkytuje, ale toliko sdružuje jejich poskytovatele v podobě jednotlivých lékařníků, případně zaměstnanců těchto poskytovatelů, jak je tomu v případě žalobkyně.
- 11 Žalobkyně odmítla jako nepřiléhavé odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaná argumentuje povinností zachovávat mlčenlivost dle ust. § 51 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb. o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“) ve spojení s odst. 4 téhož ustanovení, neboť podle žalobkyně žalovaná směřuje povinnost zachovávat mlčenlivost s oprávněním zpracovávat citlivé osobní údaje. Skutečnost, že dle dikce ust. § 51 odst. 4 zákona o zdravotních službách není porušením

povinnosti mlčenlivosti, sděluje-li zdravotní pracovník - člen žalované údaje nebo jiné skutečnosti v nezbytném rozsahu pro účely řízení prováděných orgány žalované, neznamená, že je žalovaná, jako stavovská organizace sdružující lékárníky, oprávněna zpracovávat pro svoje potřeby citlivé osobní údaje. Uvedené ustanovení pouze konstatuje, co není porušením povinnosti mlčenlivosti; už svou povahou tak ani nemůže založit předpokládané a zákonem o ochraně osobních údajů vyžadované oprávnění zpracovávat citlivé osobní údaje.

- 12 Na základě uvedené argumentace je dle názoru žalobkyně zřejmé, že inspektoři žalované neměli a nemají oprávnění ke zpracovávání citlivých osobních údajů ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 9 zákona o ochraně osobních údajů, a žalobkyně tak jednala nejen v dobré víře, ale i v souladu se svými zákonnými povinnostmi, jež zejména dle zákona o ochraně osobních údajů a trestního zákoníku při správě citlivých osobních údajů má, když odmítla inspektorům zpřístupnit lékařskou dokumentaci klientů, včetně lékařských předpisů, o které šlo inspektorům především, a tím znemožnila pokračování kontroly. Žalobkyně tak nemohla uvedeným jednáním spáchat disciplinární delikt spočívající v porušení zákonných povinností člena žalované uvedených v ust. § 9 odst. 2 zákona o komorách, a tím méně pak povinností, uvedených v podzákonných právních předpisech, neboť ty pro svou nižší právní sílu nemohou být se zákonnými ustanoveními a jejich příkazy v rozporu.
- 13 Žalovaná s podanou žalobou nesouhlasila a navrhovala její zamítnutí. Napadené rozhodnutí považuje za souladné s právními i stavovskými předpisy, řádně odůvodněné včetně podrobného vypořádání s jednotlivými v disciplinárním řízení vznesenými námitkami žalobkyně.
- 14 K námitce věcné nepřislušnosti žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž věcnou příslušnost čestné rady žalované podrobně zdůvodnila. Doplnila, že popření či limitace kontrolní činnosti žalované tak, aby nemohla dostát svým povinnostem uvedeným v ust. § 2 odst. 1 písm. a), b) zákona o komorách by znamenalo zásadní zásah do jednoho z primárních účelů existence žalované, proto je povinnost lékárníka umožnit kontrolu zcela zásadní, jejíž porušení je proto porušením závažným.
- 15 Žalovaná nesouhlasí s právním názorem žalobkyně, že minimálně v rozsahu týkajícím se porušení povinností stanovených v ust. § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách měla být věc postoupena čestné radě okresu. Žalobkyně se dopustila jednoho skutku, jednoho jednání, kterým naplnila porušení několika zákonných ustanovení a ustanovení stavovských předpisů, tento jeden skutek nelze dělit a v takovém případě je k naplnění věcné příslušnosti čestné rady žalované podstatné, že jednáním žalobkyně došlo k porušení přinejmenším povinností stanovených v ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. K tomu žalovaná citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č.j. 6 Ads 126/2011-124, podle něž určujícím hlediskem pro kompetenci čestné rady vést řízení o disciplinárním deliktu je závažnost (charakter) porušení, přičemž čestné rady jsou oprávněny posuzovat závažnost porušení samostatně. Pokud tedy čestná rada žalované v daném případě dospěla k závěru, že vzhledem k závažnosti porušení povinností žalobkyně je dána její věcná příslušnost, byla dána její pravomoc věc projednat.
- 16 K námitce, že čestná rada okresu je zákonem oprávněna k uložení sankce v nižším rozpětí než čestná rada žalované, žalovaná uvedla, že z toho nelze dovozovat, že by čestná rada okresu musela vždy ukládat nižší sankci než čestná rada žalované, zákon umožňuje oběma čestným radám uložit rozdílné sankce především s ohledem na okolnosti jednotlivého případu, kdy tyto okolnosti jsou oprávněny hodnotit čestné rady podle svého uvážení. K tomu žalovaná citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018 č.j. 9 As 57/2017-44, v němž byl posuzován skutkově podobný případ týkající se též neumožnění kontroly lékárny inspektorovi žalované.

- 17 K stanovisku žalobkyně, v němž žalobkyně popírá kontrolní pravomoc žalované, poukázala žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí a dále také na ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách, podle něhož je povinna dbát, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komory. Bez kontroly by žalovaná nebyla schopna tento svůj základní cíl splnit. Názor o kontrolní pravomoci žalovaná opřela o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č.j. 6 Ads 126/2011-124, z nějž citovala. Argumentovala též ust. § 9 odst. 1 písm. a) Kontrolního řádu žalované, které ukládá členu komory povinnost umožnit kontrolnímu orgánu přístup do všech prostor zařízení lékárenské péče; podobně tuto povinnost pro provozovatele lékárny (resp. pro odborného zástupce) stanoví ust. § 45 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách. Podle žalované žalobkyně nemůže účelovým výkladem svých povinností limitovat rozsah kontroly. Navíc, jak uvedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 1. 2018 č.j. 9 As 57/2017-44, nedošlo-li k provedení kontroly (což je předmětem disciplinárního deliktu žalobkyně), není na místě řešit otázku případného překročení zákonné pravomoci žalované jejím inspektorem. To by připadalo v úvahu pouze za situace, kdy by žalovaná vůbec oprávnění provádět kontrolu neměla. Dále žalovaná ve vyjádření k žalobě vyjmenovala právní předpisy, které inspektory žalované opravňují k provedení kontroly, a které opravňují žalovanou uplatňovat disciplinární pravomoc vůči svým členům. Objasnila též, že Kontrolní řád žalované je stavovským předpisem, který jsou členové komory povinni dodržovat, a námitka žalobkyně vznesená proti působnosti Kontrolního řádu není důvodná.
- 18 Námitku žalobkyně směřující proti postupu inspektorů při kontrole a proti zápisu inspektorů žalovaná označila za příliš obecnou, a připomněla, že kontrola byla žalobkyní zmařena, což je také předmětem disciplinárního deliktu, proto jsou námitky o průběhu kontroly nebo obsahu zápisu z ní nerelevantní.
- 19 K námitkám žalobkyně, v nich obhazuje neumožnění přístupu inspektorům žalované ke spisům klientů a zejména k lékařským předpisům z důvodu, že obsahují citlivé osobní údaje, žalovaná uvedla, že v dané věci provedl Úřad pro ochranu osobních údajů kontrolu žalované a shledal, že žalovaná byla oprávněna vyžadovat recepty na vydané léčivé přípravky, a že tedy neporušila povinnosti stanovené zákonem o ochraně osobních údajů. V této souvislosti žalovaná odkázala na protokol z předmětné kontroly ze dne 21. 12. 2015.
- 20 K vyjádření žalované zaslala žalobkyně soudu repliku, v níž zopakovala svůj právní názor na věcnou nepřislušnost čestné rady žalované k vydání napadeného rozhodnutí, kdy zákonem vymezenou věcnou příslušnost není možné žádným způsobem rozšiřovat extenzivním výkladem; zopakovala i svůj závěr o nedostatečné specifikaci důvodů, pro něž žalovaná porušení povinností žalobkyní považuje za závažné (a tím vymezuje svoji věcnou příslušnost). Žalobkyně dále odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2018, č.j. 3 Ad 16/2016-27, kde soud ve velmi skutkově podobné věci mezi identickými účastníky řízení došel ke stejnému závěru jako žalobkyně.
- 21 Z předloženého správního spisu soud následně zjistil tyto podstatné skutečnosti.
- 22 Dne 25. 8. 2015 vydala čestná rada žalované napadené rozhodnutí, kterým rozhodla tak, jak je uvedeno v odstavci 1. Odůvodnila jej tak, že podle ust. § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o komorách žalovaná dbá, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády České republiky. Podle ust. § 9 odst. 2 písm. a) a b) zákona o komorách má každý člen komory povinnost vykonávat své povolání odborně, v

souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, a dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory.

- 23 Dále je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že obecný právní základ k provádění kontrol členů komory a lékáren je obsažen v ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách, přičemž bez možnosti provádět u svých členů kontroly by nemohla žalovaná efektivně o řádný výkon povolání jejími členy dbát. S účinností od 1. 2. 2012 upravuje blíže problematiku kontrol Kontrolní řád. Žalovaná je v souladu s ust. § 2 Kontrolního řádu oprávněna provádět kontroly a šetření v lékárnách a při nich rovněž odebírat vzorky. Kdo a za jakých podmínek kontrolu provádí, stanoví ust. § 5 Kontrolního řádu, přičemž kontrolní inspektor se též zavazuje k respektování Kontrolního řádu a mj. k zachovávaní mlčenlivosti o skutečnostech zjištěných kontrolou.
- 24 V této souvislosti je též v ust. § 107 odst. 1 písm. g) zákona o zdravotních službách stanoveno, že kontrolu poskytovatelů v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb provádí komory, přičemž podle ust. § 51 odst. 4 téhož zákona není porušením povinné mlčenlivosti sdělování údajů nebo jiných skutečností zdravotnickým pracovníkem, který je členem komory, v nezbytném rozsahu pro účely řízení prováděných orgány komory. Z toho je zřejmé, že orgán žalované provádějící řízení, zde konkrétně inspektor provádějící kontrolu, je k přístupu k takové dokumentaci (též lékařským předpisům) oprávněn. Ochrana citlivých osobních údajů pacienta je garantována závazkem inspektora zachovávat mlčenlivost o skutečnostech zjištěných kontrolou.
- 25 Městský soud v Praze na tomto místě považuje za potřebné uvést, že Organizační řád, Kontrolní řád, Disciplinární řád ani Etický kodex žalované sice nejsou založeny ve spisovém materiálu žalované, všechny uvedené dokumenty jsou však veřejně dostupné například na <https://www.lekarnici.cz/O-CLnK/Profesni-predpisy/Profesni-predpisy.aspx>.
- 26 Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas (ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“).
- 27 Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud shledal, že žaloba není důvodná.
- 28 Nejprve městský soud posoudil námitku žalobkyně, že čestná rada žalované není oprávněna projednat porušení vytýkaných povinností dle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, neboť jednání žalobkyně nenaplní podmínku závažnosti, a žalovaná ani řádně nezdůvodnila, proč jednání žalobkyně považuje za závažné.
- 29 Podle ust. § 9 odst. 2 zákona o komorách má každý člen komory povinnost a) vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony; b) dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory, c) řádně platit stanovené příspěvky, d) oznámit příslušným orgánům komory změny související s výkonem lékařského nebo lékárnického povolání, e) v případech stanovených komorou uzavřít odpovědnostní pojištění.
- 30 Podle ust. § 13 odst. 3 zákona o komorách může čestná rada okresu uložit za porušení povinností člena komory uvedených v ust. § 9 odst. 2 tohoto zákona jako disciplinární opatření a) důtku; b) pokutu od 2.000 Kč do 20.000 Kč. Podle odst. 5 věty první tohoto ustanovení o opravném

prostředku rozhoduje čestná rada komory, která přezkoumávané rozhodnutí buď zruší, nebo potvrdí.

- 31 Podle ust. § 18 odst. 3 zákona o komorách může čestná rada žalované uložit za závažné porušení povinností člena komory uvedených v ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona jako disciplinární opatření a) pokutu od 3.000 Kč do 30.000 Kč; b) podmíněné vyloučení z komory; c) vyloučení z komory. Podle odst. 4 citovaného ustanovení lze proti rozhodnutí čestné rady komory o uložení disciplinárního opatření podle odstavce 3 podat opravný prostředek. Podle odst. 5 citovaného ustanovení o opravném prostředku rozhoduje soud.
- 32 K námitce nesprávného posouzení míry závažnosti porušení povinnosti žalobkyně, a tudíž absence věcné příslušnosti čestné rady žalované k uložení disciplinárního opatření podle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, městský soud konstatuje, že žalovaná otázku závažnosti posoudila dostatečně a věcně správně, a byla tedy věcně příslušná k projednání věci dle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Čestná rada žalované náležitě zdůvodnila, z jakých důvodů považuje porušení povinností žalobkyně za tak závažné, aby byla příslušná k projednání věci, když akcentovala zejména to, že farmaceutické povolání je specifickým povoláním, které může mít při neodborném výkonu zásadní negativní dopad na zdraví či život pacientů, proto je nutné prováděním kontrolní činnosti ověřit zajišťování řádné lékařské péče ze strany členů komory (viz str. 2 napadeného rozhodnutí). 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 plně v kompetenci samotné čestné rady komory po obdržení návrhu revizní komise na zahájení disciplinárního řízení. Postup čestné rady žalované odpovídá v tomto případě názoru vyjádřenému ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, věcná příslušnost k rozhodování dle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách je náležitě odůvodněna. Soud neshledal důvod, pro který by jednání žalobkyně nemohlo být vyhodnoceno jako „závažné porušení povinnosti lékárníka“. Soud proto považuje předmětnou námitku za nedůvodnou.
- 33 Následně městský soud posoudil námitku žalobkyně, dle níž oprávněnou projednat a postihnout ji za porušení vytýkaných povinností dle ust. § 9 odst. 2 písm. b) je pouze čestná rada okresu, nikoliv čestná rada žalované, a že tedy čestná rada žalované není věcně příslušná k rozhodnutí o disciplinárním deliktu za porušení uvedeného ustanovení a k uložení sankce za takový delikt.
- 34 Podle ust. § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu je k vedení disciplinárního řízení v prvním stupni příslušná čestná rada okresu toho okresního sdružení, jehož byl disciplinárně obviněný lékárník členem v době, kdy se měl dopustit disciplinárního provinění. Pokud je předmětem disciplinárního deliktu závažné porušení povinností lékárníka, je v prvním stupni příslušná čestná rada komory.
- 35 Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07 mimo jiné uvedl, že „Nutno v této souvislosti odkázat i na závěr Ústavního soudu, vyslovený v nálezu sp. zn. III. ÚS 274/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 24, nálež č. 168), dle něhož soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ je oprávněn dle čl. 95 odst. 1 Ústavy přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes, a nikoli erga omnes; smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 Ústavy tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 Ústavy věty za středníkem znamená oprávnění soudu neaplikovat „jiný právní předpis“, je-li soudem považován za rozporný se zákonem. A contrario z uvedených ústavních ustanovení ale vyplývá, že v případě, nekonstatuje-li obecný soud nesoulad „jiného právního předpisu se zákonem“, je jím vázán. V nálezu sp. zn. III. ÚS 269/05 (Sbírka rozhodnutí, svazek 43, nálež č. 180) pak Ústavní soud doplnil následující: „Z uvedeného právního názoru, jakož i z podmínek spravedlivého a řádného procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny, § 157 odst. 2 a § 167 odst. 2 o. s. ř.), plyne rovněž povinnost obecného

soudu v případě neaplikování „jiného právního předpisu“ pro jeho rozpor se zákonem tuto skutečnost výslovně konstatovat a uvedený rozpor objasnit.“

- 36 V návaznosti na výše uvedené se Městský soud v Praze zaměřil na posouzení ustanovení ust. § 7 odst. 1 Disciplinárního řádu ve vztahu k ust. § 18 odst. 3 zákona o komorách, přičemž dospěl k závěru, že výše citované ustanovení Disciplinárního řádu je koncipováno nad rámec zákona a rozšiřuje věcnou příslušnost orgánu žalované. Z tohoto důvodu je v rozporu se zákonem o komorách.
- 37 V souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu tak Městský soud v Praze dané ustanovení neaplikoval a případ posoudil podle zákona o komorách.
- 38 Z výše uvedených ustanovení zákona o komorách vyplývá, že zákon o komorách pro účely výkonu disciplinární pravomoci žalované zakládá dělenou věcnou příslušnost, a to mezi čestnou radu okresu a čestnou radu žalované, přičemž čestná rada okresu je příslušná k vedení disciplinárního řízení týkajícího se porušení povinností podle ust. § 9 odst. 2 zákona o komorách nezávisle na tom, o jaké povinnosti specifikované dále pod písm. a) až e) tohoto ustanovení se jedná, zatímco čestná rada žalované je v prvním stupni věcně příslušná k projednání disciplinárního deliktu a uložení disciplinárního opatření podle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona, a to za splnění podmínky, že porušení povinnosti člena komory podle tohoto ustanovení je závažného charakteru. Lze tedy v obecné rovině přisvědčit žalobkyni, že výkon disciplinární pravomoci je pro posuzované delikty rozdělen mezi čestnou radu žalované a čestnou radu okresu.
- 39 V posuzovaném případě však městský soud musí v souvislosti s věcnou příslušností čestné rady žalované objasnit povahu skutku, kterého se žalobkyně dopustila. V napadeném rozhodnutí bylo čestnou radou žalované shledáno, že se žalobkyně dopustila dvou deliktů. Jednání, které jí bylo vytčeno, spočívalo v neumožnění pokračování kontroly, nepředložení veškerých inspektory požadovaných dokumentů a dokladů. Následkem „de facto“ uvedeného jednání bylo znemožnění provedení řádné kontroly v lékárně. Následkem „de iure“ bylo znemožnění žalované, aby prostřednictvím kontrolní činnosti účinně dbala, „aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor“, jak je uvedeno v ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách, a jak je téměř totožně uvedeno též v ust. § 7 odst. 1 písm. a) Organizačního řádu (dle něž mají členové komory povinnost „vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony“). Je tedy patrné, že následky „de iure“ jsou v případě obou deliktů totožné, a lze tak uzavřít, že žalobkyně se dopustila jediného skutku, a tímto jediným skutkem spáchala dva správní delikty, když jednak porušila povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony, a jednak porušila povinnost dodržovat Organizační řád komory.
- 40 V případě žalobkyně se tak jedná o jediný skutek, kterým se dopustila dvou deliktů v jednočinném souběhu. Podle názoru městského soudu je v takovém případě na místě vést o těchto deliktech jediné správní řízení, kdy nejde o společné řízení ve smyslu ust. § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť zde nejde o dvě různé věci, ale o věc jedinou. (Srovnej např.: [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE]. Trestní zákon. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004, s. 11.). K naplnění věcné příslušnosti čestné rady žalované považuje městský soud za podstatné, že jednáním žalobkyně došlo přinejmenším k porušení povinností stanovených v ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, a že se jednalo o porušení závažné. Pokud by čestná rada žalované projednala pouze delikt dle ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách, zatímco projednání deliktu dle ust. § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách by ponechala

k posouzení čestné radě okresu, pak by důsledkem takového postupu bylo rozhodnutí v rozporu se zásadou „ne bis in idem“, kdy o totožném skutku by bylo rozhodováno dvakrát.

- 41 Namítá-li žalobkyně, že uvedeným postupem byla poškozena, neboť jí byla uložena pokuta ve vyšším rozpětí, než jaké zákon svěřuje čestným radám okresů, městský soud uvádí, že čestná rada žalované, kterou soud shledal věcně příslušnou pro rozhodnutí, uložila disciplinární sankci za dva delikty v rozpětí, jaké jí vymezil zákon o komorách v ust. § 18 odst. 3. Otázku, jak by rozhodovala čestná rada okresu, posuzovala-li by toliko delikt dle ust. § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách, městský soud považuje za čistě hypotetickou a nerelevantní pro posouzení správnosti napadeného rozhodnutí. Žalobní námitku tedy soud neshledává důvodnou. K výši uložené pokuty ještě městský soud nad rámec žalobních námitek doplňuje, že o uložení pokuty rozhoduje správní orgán v rámci správního uvážení, a z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že výše pokuty z mezí správního uvážení nevybočuje. Žalovaná při určení výše pokuty hodnotila způsob spáchání správních deliktů i další okolnosti popsané v napadeném rozhodnutí (str. 8), zohlednila též polehčující okolnost, že žalobkyně dosud nebyla disciplinárně trestána. Lze tedy uzavřít, že žalovaná řádně vyhodnotila materiální stránku (závažnost zmaření kontroly) a v návaznosti na ni uložila sankci v odpovídající výši a dostatečně a konkrétně ji odůvodnila. Uložená pokuta při minimální výši 3.000 Kč a maximální možné výši až 30.000 Kč se s ohledem na všechny okolnosti věci nejeví jako nepřiměřená.
- 42 Ani námitka, dle níž žalobkyně byla omezena v právu uplatnit opravný prostředek, neboť v řízení před čestnou radou okresu by žalobkyni náleželo právo podat odvolání, na rozdíl od řízení před čestnou radou žalované, není podle názoru městského soudu opodstatněná, a to z následujících důvodů.
- 43 V řízení před čestnou radou okresu rozhoduje o opravném prostředku dle ust. § 13 odst. 3 zákona o komorách orgán nejbližše vyššího stupně nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, což je v projednávaném případě čestná rada žalované.
- 44 Naproti tomu řízení před čestnou radou žalované městský soud shodně s žalobkyní za dvoustupňové nepovažuje, a to ani přesto, že ust. § 18 odst. 3 zákona o komorách připouští možnost podat proti rozhodnutí čestné rady žalované opravný prostředek; ovšem s tím, že o takovém opravném prostředku rozhoduje soud. Na zákon o komorách je v tomto případě nutno pohlížet i z hlediska jeho dosavadního vývoje. Samotné ust. § 18 zákona neprošlo od prvotní účinnosti zákona změnou, jak je patrné například z výše sankcí, které jsou i nadále uváděny v korunách československých. Zásadní však je, že v době přijetí zákona nebyl přijat soudní řád správní, který od 1. 1. 2003 umožňuje soudům přezkoumávat zásadně všechna správní rozhodnutí. Ve světle současné právní úpravy je tak ust. § 18 odst. 4 ve spojení s odst. 5 zákona obsoletní, neboť možnost podat opravný prostředek k soudu je dána bez dalšího ust. § 65 s. ř. s. Je zcela absurdní, že by správní žaloba dle soudního řádu správního měla být součástí dvoustupňového řízení před správním orgánem. Žaloba proti nezákonnému rozhodnutí není ani opravným prostředkem ve správním řízení, jak s ním počítá ust. § 18 odst. 5 zákona o komorách, nýbrž je prostředkem kontroly veřejné správy (srov. [REDAKCE], [REDAKCE]. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, str. 568 an.).
- 45 K námitce žalobkyně je však třeba uvést, že ač zákon obecně dává každému účastníkovi řízení právo na podání opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí, tato zásada dvojinstančnosti správního řízení neplatí bezvýjimečně, neboť se dle ust. § 81 odst. 1 správního řádu uplatní jen tehdy, není-li v zákoně stanoveno jinak. Městský soud na tomto místě odkazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, podle níž „*mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních*“ (viz rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 – 61, č. 1409/2007 Sb. NSS).“ To v daném případě znamená, že dvoustupňovost správního řízení nelze dovodit z obecných zásad správního řízení a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku; a je tedy možná zákonná výluka. Právě taková výluka je fakticky vyjádřena v ust. § 18 odst. 3 zákona o komorách, vzhledem k jeho zastaralé dikci. Nemožnost podat opravný prostředek jiný, než správní žalobu, je s ohledem na uvedené zcela legitimní, když rozhodující je, že zákon o komorách a především pak soudní řád správní doplňuje možnost přezkumu napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví; v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

- 46 Městský soud v Praze tedy shrnuje, že nemožnost podat odvolání proti rozhodnutí čestné rady žalované není v rozporu s právním řádem, a jelikož je čestná rada žalované věcně příslušná k projednání obou deliktů spáchaných žalobkyní v jednočinném souběhu, nelze mít skutečnost, že proti jejímu rozhodnutí nelze podat řádný opravný prostředek, za porušení práv žalobkyně. Z těchto důvodů městský soud nemohl námitce žalobkyně přisvědčit.
- 47 Městský soud v Praze se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně ohledně nenaplnění skutkové podstaty druhého vytčeného deliktu, dle níž profesní řády žalované nejsou pro žalobkyni závazné pro svoji nižší právní sílu, a nemohla se tedy dopustit disciplinárního deliktu, pokud se neřídila jejich obsahem. Městský soud k tomu uvádí, že vázanost žalobkyně profesními řády žalované vyplývá přímo ze zákona, a to z ust. § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách. Profesní řády žalované (Organizační řád v ust. § 7 odst. 1 písm. a), obdobně též například Kontrolní řád ve své Preambuli) sice mají nižší právní sílu než zákon, ale nejsou formulovány na rámec zákona, nepřekračují své zákonem o komorách vymezené limity, ani nejdou proti němu. Žalobkyně tedy má povinnost se jimi řídit, a její námitka není důvodná.
- 48 K námitce žalobkyně, že žalovaná dle obsahu žalovanou citovaných právních předpisů není oprávněna provést kontrolu ani lékárny, ani samotné žalobkyně, přičemž z vymezení skutku v napadeném rozhodnutí je zřejmé, že předmětem kontroly žalobkyně ani nebyla, městský soud konstatuje, že tato námitka je zavádějící. Je pravdou, že předmětem kontroly nebyla žalobkyně, ale předmětná lékárna. Byla to však žalobkyně, kdo svým jednáním kontrolu zmařil. V takovém případě byla žalovaná oprávněna ji za její jednání postihnout, a to dle právních předpisů, jejichž znění již městský soud uvedl výše v odůvodnění tohoto rozsudku, a jak správně, podrobně a úplně uvedla též žalovaná v napadeném rozhodnutí. Není tedy důvodná námitka, dle níž se žalovaná měla řídit kontrolním řádem (tj. zákonem o kontrole) a nikoli Kontrolním řádem žalované (tj. profesním předpisem). Tyto dva právní předpisy vedle sebe obstojí, když Kontrolní řád žalované jakožto vnitřní předpis má před zákonem o kontrole aplikační přednost.
- 49 Městský soud v Praze dále uvádí, že nepovažuje za důvodné ani námitky žalobkyně o pochybení žalované, neseznámila-li žalobkyni s podnětem k provedení kontroly, o nezákonném provedení kontroly z důvodu absence oprávnění žalované k provádění obecné kontrolní činnosti svých členů a z důvodu překročení pravomoci inspektorů, kteří postupovali v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, a o mylném závěru žalované, že žalobkyně porušila povinnost umožnit kontrolu, pokud jednala v souladu s uvedeným zákonem.
- 50 Žalované svědčí kontrolní pravomoc na základě ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o komorách, podle něhož je povinna dbát, aby členové komor vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komory. Kontrolní pravomoc žalované je potvrzena též judikaturou správních soudů, například rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č.j. 6 Ads 126/2011-124. Pravomoc žalované ke kontrole vyplývá též z Kontrolního řádu, který je součástí Organizačního řádu (viz ust. § 21 odst. 2 Organizačního

řádu), z ust. § 9 odst. 2 písm. b) zákona o komorách pak plyne povinnost členů komory Organizační řád dodržovat.

- 51 Žalované je ust. § 47 správního řádu uložena povinnost přijímat podněty (od veřejnosti či jiných správních orgánů), aby mohla být eventuálně provedena kontrola či zahájeno řízení ex off. Výkon kontroly není správním řízením (nejde o postup podle části druhé a třetí správního řádu), nýbrž postupem podle části čtvrté správního řádu. Povinnosti kontrolujícího jsou pak specifikovány v ust. § 9 kontrolního řádu, který je ve vztahu k správnímu řádu zákonem zvláštním (*lex specialis*). V ust. § 9 kontrolního řádu ani v jiném právním předpisu není zakotvena povinnost správního orgánu seznámit kontrolovanou osobou s podnětem ke kontrole. Žalovaná proto nepochybila, pokud žalobkyni s podnětem v předmětné věci neseznámila. Navíc soud odkazuje na ust. § 10 odst. 1 písm. c) Disciplinárního řádu, v němž je zakotveno právo nahlížet do spisu, seznámit se s jeho obsahem a pořizovat z něj výpisy, a poukazuje na skutečnost, že žalobkyně v průběhu disciplinárního řízení svého práva nevyužila. Pokud by tak učinila, o podnětu by se dozvěděla již před vydáním napadeného rozhodnutí.
- 52 Otázku případného překročení pravomoci inspektorů žalované není podle názoru městského soudu na místě řešit, neboť je nepochybné, že inspektoři zákonnou pravomoc k provedení kontroly měli, avšak kontrolu neprovedli, jelikož ji žalobkyně zmařila. Proto městský soud považuje námitky o průběhu kontroly nebo o obsahu zápisu z kontroly za bezvýznamné. (Srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018 č.j. 9 As 57/2017-44). Pouze nad rámec městský soud konstatuje, že ust. § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů opravňuje žalovanou zpracovávat osobní údaje i bez souhlasu dotčených subjektů, pokud provádí zpracování nezbytné pro dodržení své právní povinnosti. Žalovaná právě takto konala, neboť zpracovávala údaje při poskytování ochrany veřejného zdraví, zdravotního pojištění a výkonu státní správy v oblasti zdravotnictví, ve smyslu ust. § 9 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů. Z uvedeného vyplývá, že žalovaná předmětnou kontrolou nemohla porušit a neporušila povinnosti stanovené zákonem o ochraně osobních údajů.
- 53 Městský soud v Praze tedy uzavírá, že inspektoři žalované byli oprávněni provést kontrolu v předmětné lékárně, neumožněním kontroly žalobkyní došlo k naplnění skutkových podstat obou deliktů, a čestná rada žalované, která o nich rozhodla, byla věcně příslušná k jejich projednání a k rozhodnutí o vině a trestu.
- 54 Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
- 55 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud považuje v dané věci za neúčelné, aby byla žalovaná v řízení zastoupena advokátem, neboť u ní dle ustálené judikatury lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2012 sp.zn. II. ÚS 2396/09).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu,

se sídlem [REDACTED]. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 9. října 2019

JUDr. Ladislav Hejtmánek
předseda senátu