



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobkyně: **BAYCO ČR s.r.o.**, IČO: 250 48 317
sídlem Tř. T. G. Masaryka 1452, Roudnice nad Labem
zastoupena advokátem Mgr. Jaroslavem Mazůrkem
sídlem Konviktská 291/24, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2020, č. j. MZDR 3353/2019-2/OLZP,
sp. zn. OLZP: A5/2019,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále též „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo v části zrušeno, v části změněno a ve zbytku zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

léciv (dále „Ústav“) ze dne 29. 11. 2017 (správně 29. 11. 2018; pozn. soudu), č. j. sukl415196/2018, sp. zn. suklS232155/2017 (dále též „**prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím byla

žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správních deliktů podle § 105 odst. 2 písm. i) a j) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), v rozhodném znění (dále jen „**zákon o léčivech**“), za což jí byla uložena úhrnná pokuta ve výši 45 000 Kč (výrok I.). Pod výrokem II. Ústav rozhodl o zastavení řízení o dalších správních deliktech, neboť v nich s ohledem na vývoj správní praxe žalovaného nelze shledávat porušení právních předpisů; výrokem III. pak byla žalobkyni uložena povinnost zaplatit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. K uložení pokuty žalobkyni došlo:

1) za správní delikt uvedený v § 105 odst. 2 písm. i) zákona o léčivech, který měla spáchat tím, že v období od 1. 6. 2015 do 29. 2. 2016 neposkytla Ústavu úplné a správné údaje o dodávkách léčivých přípravků, neboť v řadě případů neprovedla správné či úplné hlášení dle pokynu DIS-13

2) za správní delikt uvedený v § 105 odst. 2 písm. j) zákona o léčivech, který měla spáchat tím, že

a) prostory určené k distribuci nebyly od 1. 10. 2015 do data kontroly dne 28. 4. 2016 v rozporu s § 37 vyhlášky č. 229/2008 Sb., o výrobě a distribuci léčiv, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „**vyhl. č. 229/2008 Sb.**“), monitorovány kalibrovanými teploměry

b) řízená dokumentace nepopisuje dostatečně veškeré činnosti, neboť v ní není uveden postup pro rozlišení odběratelů dle § 77 odst. 3 zákona o léčivech, a to ve výroku přesně vymezené dokumentaci, čímž porušila § 38 odst. 1 vyhl. č. 229/2008 Sb.,

c) neprováděla vnitřní inspekce v dostatečném rozsahu a zaměřením na všechny oblasti distribuce tak, aby bylo ověřeno dodržování správné distribuční praxe, neboť nedošlo ke zjištění a odstranění nedostatků uvedených ve výroku I. bodě 1) a bodě 2) písm. a) a b), čímž porušila povinnost uloženou § 39 odst. 9 vyhl. č. 229/2008 Sb.

3. K výše uvedeným závěrům dospěl Ústav na základě kontroly provedené dne 28. 4. 2015 v provozovně žalobkyně, která byla zaměřena na plnění požadavků zákona o léčivech a jeho prováděcích předpisů. Ústav nejprve vydal příkaz, kterým žalobkyni uložil za správní delikty dle zákona o léčivech pokutu ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalobkyně proti příkazu podala včasný odpor. Vzhledem k tomu byl příkaz zrušen a ve věci bylo vedeno správní řízení. Správní řízení posléze vyústilo ve vydání shora specifikovaného prvostupňového rozhodnutí, proti kterému podala žalobkyně odvolání.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný výrokem I. napadeného rozhodnutí zrušil výrok I. bod 2) písm. a) prvostupňového rozhodnutí a správní řízení v této části zastavil, neboť dospěl k závěru, že právní předpisy nestanoví pro teploměry interval jejich kalibrace, nelze proto žalobkyni shledat vinnou z předmětného deliktu. Výrok I. prvostupňového rozhodnutí dále žalovaný změnil v části týkající se pokuty, kterou v důsledku částečného zastavení řízení snížil na 40 000 Kč. Ve zbytku pak výroky prvostupňového rozhodnutí, jakož i závěry Ústavu potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

5. K námitce, že ve vztahu k hlášení DIS-13 spočívají tyto závěry na neúplném zjištění skutkového stavu, žalovaný uvedl, že sama žalobkyně přiznává pochybení, přičemž jako distributor byla povinna plnit zákonné povinnosti, na čemž nemůže nic změnit to, že posléze ukončila činnost nebo že realizovala nápravná opatření.
6. Žalovaný odmítl i námitku nesprávného právního posouzení věci ohledně nedostatků dokumentace, v níž není uveden postup pro rozlišení odběratelů. Poukázal na znění § 77 odst. 3 zákona o léčivech, ze kterého povinnost rozlišení odběratelů v dokumentaci vyplývá. Proto musí být vypracován i písemný postup pro takovou činnost, což žalobkyně nesplnila. Ve vztahu k tomu pak žalovaný poukázal i na povinnost distributora provádět opakovaně vnitřní kontroly a přijímat nápravná opatření. To žalobkyně rovněž nesplnila.
7. Pokud jde o námitku, dle níž bylo správní řízení stíženo vadou a došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť tatáž zjištění použil Ústav pro závěr o spáchání dvou různých deliktů (vytýkal porušení povinností a zároveň jejich neodhalení), žalovaný uvedl, že Ústav se dopustil pochybení ve vztahu k jednomu ze skutků, nicméně jinak nezjistil, jaká zjištění by měl použít dvakrát. Spáchání více přestupků je zcela běžné a představuje jednu z nejběžnějších přitěžujících okolností.
8. Konečně žalovaný v napadeném rozhodnutí označil za nedůvodnou i námitku žalobkyně spočívající v tom, že uložená pokuta je nepřiměřená vzhledem k tomu, že od vydání příkazu byla podstatná část správního řízení zastavena a ve věci jde o zanedbatelné skutky. Žalovaný vzhledem ke zrušení části výroku I. znovu rozhodl o výši pokuty, odkázal na to, že postupuje jako Ústav, a za adekvátní snížení označil částku 5 000 Kč.

III. Žaloba

9. V žalobě směřující proti napadenému rozhodnutí žalobkyně požadovala zrušení napadeného rozhodnutí v jeho výroci II. a III. Žalobkyně předně namítala, že žalovaný nedostatečně zohlednil její námitku, že pokud se měla dopustit porušení zákona o léčivech tím, že v rámci hlášení DIS-13 uváděla, že distribuovala léčiva vůči distributorovi namísto veterinárnímu lékaři, je nutné konstatovat, že se jedná o drobné administrativní pochybení, které svou nebezpečností rozhodně nemůže odůvodnit pokutu v takto uložené výši. Distributoři léčiv i veterinární lékaři jsou *ex lege* licencované subjekty, jež mohou nakupovat léčiva a léčivé přípravky, přičemž distributoři mají stejná odběrová oprávnění jak veterinární lékaři. Celý smysl hlášení DIS-13 je kontrolovat oběh léčiv a zamezit tomu, aby distributor nenakládal s léčivy, jakožto kontrolovanou substancí v rozporu se zákonem o léčivech (například tím, že by distributor prodával léčiva přímo fyzickým osobám bez předpisu). Postup Ústavu a žalovaného je zcela excesivní, přičemž je v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Žalovaný rovněž pochybil, když se nikde ve svém rozhodnutí nezabýval tím, jak polehčující okolnost spočívající v realizaci nápravných opatření měla vliv na výši uložené sankce.
10. Dále se podle žalobkyně žalovaný vůbec nevypořádal s její odvolací námitkou, že u skutku spočívajícího v tom, že v rámci vyjmenované dokumentace není uveden postup pro rozlišení odběratelů, výroková část rozhodnutí vůbec neobsahuje přesný popis toho, v čem uvedené nedostatky spočívají. V rámci trestního procesu je zcela nepřipustné, aby skutek byl ve výrokové části rozhodnutí vymezen obecně s tím, že se bližší konkretizace skutku nachází v odůvodnění rozhodnutí. To uznává i žalovaný, neboť v napadeném rozhodnutí různě cituje z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

11. Žalobkyně shodně jako ve svém odvolání dále namítla, že Ústav použil tatáž skutková zjištění pro rozhodnutí o spáchání dvou různých přestupků, což odporuje zásadě zákazu dvojího přičítání, a mělo mít za následek uložení vyšší pokuty. Ústav tak porušil zásadu *ne bis in idem*. Konkrétně žalobkyně poukázala na závěr Ústavu, že žalobkyně spáchala správní delikt tím, že neprováděla vnitřní inspekce v dostatečném rozsahu. Žalobkyně byla shledána vinnou z porušení právních předpisů i za nedostatek kontroly, který by dříve odhalil porušování týchž předpisů.
12. Uložená pokuta je podle žalobkyně zcela zjevně nepřiměřená. V prvostupňovém řízení byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 45 000 Kč, ačkoli došlo k zastavení minimálně třetiny vedeného řízení, došlo ke snížení pokuty jen o nepatrnou procentuální částku. A přestože žalovaný po zastavení části řízení znovu rozhodoval o pokutě, znovu nijak nehodnotil polehčující a přitěžující okolnosti a nijak ve svém rozhodnutí nevyklíčil své úvahy při ukládání trestu.

IV. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že s námitkami žalobkyně nesouhlasí a v zásadě zopakoval argumentaci z odůvodnění napadeného rozhodnutí. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že jednání žalobkyně, kterého se navíc dopouštěla opakovaně, naplnilo formální i materiální znak přestupku, nejde proto o nahodilé opomenutí, které by jediné bylo možné kvalifikovat jako „drobné administrativní pochybení“. Pokuta navíc nebyla uložena pouze za toto jednání, ale byla uložena jako úhrnná pokuta za všechna jednání vymezená ve výroku prvostupňového rozhodnutí.
14. K námitkám druhého žalobního bodu žalovaný zdůraznil, že žalobkyně ani blíže neuvedla, v čem spatřuje pochybení žalovaného. Žalovaný má za to, že skutek uvedený ve výroku I. bodě 2) písm. b) prvostupňového rozhodnutí byl ve výrokové části dostatečně určité vymezen, přičemž v odůvodnění je upřesněno, v čem žalobkyně porušila zákonná ustanovení.
15. K třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že žalobkyně opakuje a rozvíjí námitku k jednání uvedenému ve výroku I. bod 2) písm. c) prvostupňového rozhodnutí, ve vztahu k němuž ovšem nijak nepochybil. Zopakoval, že je povinen subsumovat jednání obviněného pod všechny skutkové podstaty přestupků, které obviněný svým jednáním naplnil. Žalobkyně nadto nesprávně zaměňuje zásadu zákazu dvojího přičítání a zásadu *ne bis in idem* se situací, kdy se pachatel dopustí jednoho skutku, který naplnil dvě či více různých skutkových podstat přestupků, tedy se souběhem přestupků, v tomto případě s jednočinným souběhem nestejnorodým.
16. Konečně k námitkám ohledně výše pokuty žalovaný odmítl, že by napadeným rozhodnutím došlo k zastavení minimálně třetiny vedeného řízení. V napadeném rozhodnutí je také výslovně uvedeno, že žalovaný v souladu s § 37 přestupkového zákona znovu určil výměru pokuty a při rozhodování o její výši přihlédl k závažnosti přestupků, zejména způsobu jejich spáchání, jejich následkům a okolnostem, za nichž byly spáchány, přičemž při tomto rozhodování žalovaný postupoval stejně jako Ústav.

V. Průběh jednání ve věci

17. Na ústním jednání konaném dne 13. 12. 2021 setrvali účastníci na argumentech obsažených ve svých podáních. Žalobkyně zopakovala, že nedostatky v hlášení dle pokynu DIS-13 byly drobným pochybením spočívajícím v „ukliknutí“ administrativní pracovnice, Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

poukázala na to, že veterinární lékař má fakticky dokonce vyšší oprávnění k přijímání léčiv než distributor, a sama je drobným distributorem o jedné malé místnosti. Celá záležitost je tak podle ní zjevně nepřiměřená. Sankcionování vad dokumentace ve vztahu k rozlišení odběratelů je pak příliš formalistické a neurčité. Pokuta byla uložena v nepřiměřené výši. Žalovaný na své závěry zcela odkázal. Při jednání účastníci nevznegli žádné důkazní návrhy (resp. na nich netrvali) a ani soud neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
19. Dříve, než soud přistoupí k vlastnímu posouzení žalobních námitek, musí předeslat, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel. Městský soud se tak mohl věnovat žalobkyní tvrzeným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sama žalobkyně vznesla (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31).
20. Zdejší soud zároveň připomíná, že pokud žalobkyně v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 - 128). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace předesílá, že se prakticky ve všech žalobních bodech ztotožnil s argumentací, kterou již dříve uvedly správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí.
21. K námitkám souvisejícím s vytýkaným neprovedením správných či úplných hlášení dle pokynu DIS-13 soud proto ve shodě se žalovaným zdůrazňuje, že žalobkyně přiznává, že k pochybení došlo, pouze tvrdí, že toto dle ní drobné administrativní pochybení nemůže odůvodňovat pokutu v uložené výši. Otázka výše uložené pokuty (k ní viz níže) však nemůže změnit nic na tom, že žalobkyně byla jako distributor povinna plnit své zákonné povinnosti, zde povinnost poskytovat Ústavu úplné a správné údaje o objemu léčivých přípravků, které distribuovala do lékáren a dalším poskytovatelům zdravotních služeb, jiným distributorům, prodejcům vyhrazených léčiv a veterinárním lékařům, a o objemu reklamních vzorků, které dodala držitelům rozhodnutí o registraci nebo obchodním zástupcům [§ 77 odst. 1 písm. f) zákona o léčivech]. Z citovaného ustanovení rovněž vyplývá, že rozsah údajů a způsob jejich poskytování formou hlášení zveřejní Ústav ve svém informačním prostředí. Žalobkyně tak byla povinna – a sama to ani nezpochybňuje – postupovat dle pokynu Ústavu, jímž byl v tomto případě pokyn DIS-13, a v tomto ohledu musela uvádět přesné a také úplné údaje (k tomu obecně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 6. 2019, č. j. 8 Ad 6/2017 - 40, a tam citovanou judikaturu soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

kasáčního, jež se vyjadřuje k obdobnému pokynu LEK-13). Žalobkyně dle zjištění Ústavu tuto povinnost nedodržela, když ve svých hlášeních za příslušná období uváděla, že léčivé přípravky byly vydány *distributorovi ČR*, přestože byly dodány *veterinárnímu lékaři*; jinak pak výdej léčivého přípravku v celé řadě případů do hlášení neuvedla vůbec.

22. Pakliže přitom zákon o léčivech požaduje hlášení správných a úplných údajů v rozsahu stanoveném v pokynu Ústavu, je nezbytné hlásit všechny údaje v podobě odpovídající skutečnosti, a to v rozsahu a způsobem, který takový pokyn stanoví. Pokud tak žalobkyně neučinila, postupovala v rozporu s § 77 odst. 1 písm. f) zákona o léčivech a naplnila tak znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 105 odst. 2 písm. i) téhož zákona. Lze tedy hovořit o naplnění formální stránky, což žalobkyně ani nezpochybňuje (své námitky vztahuje k výši uložené pokuty). Může být teoreticky otázkou, jestli jakýkoliv údaj předpokládaný zákonem, resp. pokynem Ústavu DIS-13 je údajem o *objemu léčivých přípravků* ve smyslu skutkové podstaty § 105 odst. 2 písm. i) zákona o léčivech, v tehdy rozhodném znění. S ohledem na shora akcentovaný význam dispoziční zásady se ovšem soud nemohl touto otázkou blíže zabývat, neboť v tomto směru žalobkyně ničeho, byť implicitně nenamítala. Daná otázka je přitom jednoznačně věcí hmotněprávního posouzení, u něhož je soud přísně vázán rozsahem žalobních bodů. Soud totiž i v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým byl uložen správní trest, přezkoumává takové rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. a nepřihlíží k neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění formálního, ale i materiálního znaku deliktu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110, č. 4007/2020 Sb. NSS). V každém případě ovšem platí, že pokyn DIS-13 požadoval v rámci údajů o vydávání léčiv i údaj o tom, zda byly vydány distributorovi či veterinárnímu lékaři. Minimálně z tohoto pohledu šlo o jeden z údajů o objemu léčivých přípravků.
23. Měl-li by pak soud vznesené námitky vnímat jako námitky brojící proti naplnění materiální stránky deliktu (rovněž u správních deliktů bylo i před přijetím zákona č. 250/2016 Sb. nezbytné posuzovat materiální stránku; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS), pak soud podotýká, že žalobkyně toliko obecně zlehčovala míru svého pochybení, aniž by však v tomto poukázala na relevantní skutečnosti – své námitky jednoznačně vztahovala k výši pokuty 40 000 Kč, jež jí ovšem nebyla uložena jen za tento správní delikt. Poukaz na to, že záměnou distributora léčiv za veterinárního lékaře, přestože oba mají stejná odběrová oprávnění (veterinární lékař má dokonce vyšší), nemohlo dojít k zásadnímu porušení smyslu a účelu nahlášovací povinnosti, soud zdůrazňuje, že předpokladem jakýkoliv úvah o smyslu nahlášovací povinnosti je, aby měl Ústav k dispozici údaje předpokládané zákonem a na něj navazujícími předpisy, resp. pokyny, a to údaje správné a úplné – pak může případně identifikovat a dohledat léčiva v distribučním řetězci. Pokud distributor neposkytne správné údaje, ztrácí naopak proces sledování nakládání s léčivy jakýkoliv význam a hlášení žalobkyně by v takovém případě bylo zcela zbytečné. Sama žalobkyně přitom uváděla, a to i při jednání soudu, že pokyn DIS-13 obsahuje kromě typu léčiva, jeho šarže a označení i to, zda je odběratel distributor nebo veterinární lékař; údaj o odběrateli tak pokyn DIS-13 v souvislosti s poskytováním údajů jednoznačně předpokládal. Nehledě na to, že tato okolnost nebyla ve zjištěních správních orgánů jediná, ale naopak byla doplněna o další pochybení, spočívající v absenci nahlášení údaje o vydaných léčivech v desítkách případů – velká část pochybení se tak týkala vůbec chybějícího hlášení léčivého přípravku.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

24. Žalovaný taktéž nepochybil, pokud ve vztahu k danému skutku uzavřel, že na odpovědnosti žalobkyně nemůže nic změnit ani to, že ta posléze ukončila svou činnost nebo že realizovala nápravná opatření. K posouzení vlivu této skutečnosti na výši pokuty pak soud odkazuje níže. Ke zcela obecně vznesené námitce porušení zásady legitimního očekávání soud ve stejné obecné rovině uvádí, že takové porušení neshledal, když mu ani nebylo zřejmé, z čeho v postupu správních orgánů mohla žalobkyně nabýt legitimní očekávání, že jí za předmětná pochybení nebude uložena pokuta.
25. Ve druhém žalobním bodě pak žalobkyně namítala, že se žalovaný nevypořádal s námitkou nedostatečného vymezení skutku uvedeného ve výroku I. bodu 2. písm. b) prvostupňového rozhodnutí. Soud nemůže s touto námitkou souhlasit, neboť žalovaný na str. 15 napadeného rozhodnutí na odvolací námitky, vážící se k danému skutku, reagoval a rovněž popsal, co Ústav ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl a že jeho posouzení bylo i věcně správné. Přinejmenším implicitně se tedy z jeho rozhodnutí jednoznačně podává, že měl popis skutku za dostatečný. Rovněž ani soud neshledává v popisu tohoto skutku žádné vady, neboť Ústav jednak uvedl, že dokumentace žalobkyně dostatečně nepopisuje veškeré činnosti, pokud v dokumentaci doručené Ústavu dne 25. 4. 2016 není uveden postup pro rozlišení odběratelů dle § 77 odst. 3 zákona o léčivech, a dále identifikoval i konkrétní dokumentaci jako Aktuální provozní řád, Aktuální skladový řád a další. Zároveň Ústav v rámci této části výroku popsal, že došlo k porušení § 38 odst. 1 vyhl. č. 229/2008 Sb. ve spojení s § 77 odst. 1 písm. g) zákona o léčivech. Takové vymezení skutku považuje soud za zcela dostatečné, jelikož je z něj zřejmé, v čem ono pochybení fakticky spočívá (nedostatečný popis postupu pro rozlišení odběratelů), jaké dokumentace se to týká (vymezené časovým údajem i pojmenováním konkrétních dokumentů) a rovněž je odkazováno na relevantní právní ustanovení, vč. ustanovení, která byla porušena. Výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak ve skutkové i právní větě ad bod 2. písm. b) obsahuje veškeré nezbytné náležitosti dovozované soudní judikaturou (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 3656/2018 Sb. NSS), je z něj zřejmé, čeho se žalobkyně měla dopustit a tento popis skutku rovněž není zaměnitelný s jiným skutkem.
26. V odůvodnění prvostupňového ani napadeného rozhodnutí pak nedošlo k žádnému dalšímu „upřesnění“ předmětného popisu skutku, Ústav a po něm žalovaný toliko detailněji předestřeli rozhodnou právní úpravu a tedy důvody, proč shledali žalobkyni ze spáchání tohoto skutku vinnou, a reagovali na její námitky. Žalovaný také v tomto směru z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí necitoval nic, co by snad mělo upřesňovat nebo vysvětlovat popis skutku, ale jen podpořil závěr, že postup Ústavu byl věcně správný. Soud proto v postupu správních orgánů neshledal žádné vady a námitku žalobkyně ohledně porušení trestněprávních zásad formulování popisu skutku naopak vnímá jako zcela nepřipadnou.
27. Obdobně neopodstatněnou je námitka, že Ústav použil tatáž skutková zjištění pro závěr o spáchání různých správních deliktů (vlastního pochybení a jeho neodhalení), což mělo za následek uložení vyšší pokuty a porušení zákazu dvojího přičítání (a zásady *ne bis in idem*). Žalobkyně především i zde setrvala v rovině zcela obecného odkazu na některé trestněprávní zásady, aniž by ovšem relevantně předestřela, v čem konkrétně zde dochází k nepřipustné kumulaci skutkových zjištění a jejich nepřipustné subsumpci pod skutkové podstaty různých správních deliktů. Žalobkyni byly sice tytéž skutkové okolnosti kladeny za vinu fakticky dvakrát, dělo se tak ale za různá vytykána jednání – ta vedoucí k porušení

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

konkrétních právních povinností a pak vedle toho jednání, spočívající v opomenutí provádět řádné vnitřní inspekce.

28. Takový postup soud obecně neshledává nijak problematickým. Ostatně i jedno a totéž jednání může být různě právně kvalifikováno, tj. podřazeno pod více skutkových podstat správních deliktů, jak je v oblasti správního i soudního trestání zcela běžné. Zcela běžné je i to, že je spáchání více správních deliktů (trestných činů) bráno jako přitěžující okolnost při ukládání sankce. Ve vztahu k žalobní argumentaci lze také obdobně obecně říci, že v důsledku postupu Ústavu nemohlo dojít ani k zákazu dvojího přičítání (tj. nepřipustnému užití znaku zakládajícího aplikaci kvalifikované – a nikoli zcela jiné – skutkové podstaty i jako přitěžující okolnosti), ani k porušení zásady *ne bis in idem* (rozhodování dvakrát v téže věci). Správní orgány zde žalobkyni kladly k tíži naplnění skutkových podstat více správních deliktů, nikoli naplnění kvalifikované skutkové podstaty (pokud má touto námitkou snad na mysli to, že jí Ústav i při úvahách o výši pokuty kladl z hlediska způsobu spáchání deliktu k tíži absenci vnitřních inspekcí, hovořil o *dlouhodobém* neprovádění kontrol, což je jistě znak ovlivňující způsob spáchání deliktu). Správní orgány rovněž nerozhodovaly o tomtéž skutku (*idem*) a nadto ani dvakrát (*bis*), neboť rozhodovaly o několika skutcích a navíc společně, jedním rozhodnutím. Předmětné námitky jsou proto nedůvodné.
29. Nad rámec nich pak soud ještě podotýká, že žalovaný nejspíše v napadeném rozhodnutí nevhodně z bodu 2. písm. c) výroku I. prvostupňového rozhodnutí, v němž je žalobkyni vytýkána absence vnitřních inspekcí, explicitně nevypustil provazbu na bod 2. písm. a) téhož výroku, v jehož rozsahu prvostupňové rozhodnutí zrušil; ani touto otázkou se však soud nemohl se zřetelem ke shora popsanému významu dispoziční zásady přísně ovládající tento typ soudního řízení detailněji zabývat, neboť žalobkyně v tomto ohledu nevznášela žádné námitky a v posouzení jejích shora předestřených námitek to soudu nijak nebránilo. Žalobkyni bylo ostatně vytýkáno to, že neprováděla vnitřní inspekce v dostatečném rozsahu tak, aby bylo ověřeno dodržování správné distribuční praxe, na čemž se vypuštěním bodu 2. písm. a) nic nemění, neboť v něm identifikovaná pochybení představovala jen jeden z několika Ústavem vyjmenovaných následků vytýkaného jednání. Závěr o absenci vnitřních inspekcí přitom nepochybně obecně obстоjí ve vztahu ke správním deliktům podle výroku I. bod 1) a bod 2) písm. b). Žalovaný nadto zrušení prvostupňového rozhodnutí *v rozsahu výroku č. I odst. 2 písm. a)* zohlednil i při úvahách o výši sankce, kterou snížil ze 45 000 Kč na 40 000 Kč. Také vzhledem k výši možné horní hranice sazby (5 000 000 Kč) přitom nelze bez dalšího předpokládat, že by na tomto postupu formální vypuštění odkazu na daný bod (skutek) i z bodu 2. písm. c) cokoli změnilo – žalobkyni by stále bylo vytýkáno neprovádění vnitřních inspekcí v dostatečném rozsahu. Pokuta byla nadto uložena na základě zásady absorpce, tj. jen za jeden (nejzávažnější) správní delikt, nikoli podle více sazeb odpovídajících jednotlivým deliktům (dílčím skutkům), a na tom se ani zrušením prvostupňového rozhodnutí v rozsahu bodu 2. písm. a) nemohlo nic změnit. Ani ve vztahu k výši pokuty ostatně žalobkyně nenamítala, že z tohoto důvodu měla být pokuta snížena, ale své námitky stavěla na tom, že došlo k zastavení podstatné části řízení v rozsahu jedné třetiny, pročez měla být pokuta snížena stejným způsobem, a že pokutu žalovaný nedostatečně zdůvodnil.
30. K námitkám mířícím do výše uložené pokuty je nadto potřeba podotknout, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů a jeho soudní přezkum je proto již z podstaty věci zásadně omezen (rozsudek Nejvyššího správního Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud *k žalobní námitce* přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004). Zkoumat přiměřenost sankce je soud oprávněn jen v rámci moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s., pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS).

31. Aplikoval-li soud tato základní východiska v projednávané věci, musí konstatovat, že správní orgány svým povinnostem dostály – pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, a to navíc při samé spodní hranici sazby, jejíž horní hranice dosahuje 5 000 000 Kč (jde tedy o méně než 1 %). Úvahy o výši pokuty správní orgány taktéž v odůvodnění dostatečně vyložily. Ústav na str. 18 – 19 prvostupňového rozhodnutí předestřel i přítěžující a polehčující okolnosti, k nimž přihlížel (ve prospěch žalobkyně mj. výslovně zohlednil, že ta zaslala zprávu o odstranění zjištěného nedostatku, tj. k pozdějšímu chování žalobkyně přihlédl). Žalovaný na tyto úvahy na str. 18 napadeného rozhodnutí navázal a zohlednil zrušení prvostupňového rozhodnutí v rozsahu části výroku I. Nepochybil přitom, pokud sám znovu detailně nezopakoval úvahy o přítěžujících a polehčujících okolnostech a v tomto směru jen odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Jestliže se s úvahami Ústavu zcela ztotožnil, nemělo smyslu je znovu opakovat, nehledě na to, že žalobkyně v tomto směru ani ničeho konkrétně a relevantně nenamítala.
32. Vycházejí z výše předestřených a značně limitovaných mantinelů soudního přezkumu správního uvážení při ukládání sankce pak soud neshledal důvod pro kasační zásah ani v souvislosti s rozsahem, o který žalovaný snížil původně uloženou pokutu. Úkolem soudu není hledat ideální výši sankce, ale jen posoudit, jestli správní orgán zohlednil zákonem stanovená kritéria a jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální. V tomto ohledu nemá soud žalovanému co vytknout. Je navíc potřeba odmítnout námitku, že správní řízení bylo zastaveno v rozsahu jedné třetiny. Určení a posouzení (poměrování) vzájemného vztahu, významu a závažnosti jednotlivých správních deliktů, resp. dílčích skutků téhož deliktu, je v dispozici správních orgánů, které zohledňují konkrétní okolnosti každého případu – k určování výše pokuty nelze při částečném zastavení řízení přistupovat ryze matematicky. Kromě toho je pak nutné zdůraznit, že v projednávané věci se jednalo o dva správní delikty složené hned z několika skutků. V bodě 1. šlo o chybná hlášení v desítkách případů, v bodě 2. pak o tři skutky (pochybení), přičemž zrušení bylo provedeno jen v rozsahu jednoho z nich. V žádném případě proto nelze uzavřít, že by snížení pokuty o 5 000 Kč bylo s rozsahem tohoto zrušení v jakémkoli nepoměru, který by vyžadoval zásah správního soudu.

VII. Závěr a náklady řízení

33. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Městský soud v Praze uzavírá, že žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

34. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobkyně ve věci úspěšná nebyla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 13. prosince 2021

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.