



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **PhMr. S. M.**, zast. Mgr. Danielem Maškem, advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2017, č. j. MZDR 68987/2015-8/FAR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, č. j. 5 Ad 4/2017 - 82,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2020, č. j. 5 Ad 4/2017 - 82, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Na základě výsledků cíleně provedené cenové kontroly v lékárně provozované žalobkyní vydal Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) dne 25. 11. 2013 příkaz podle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), č. j. sukl203005/2013, kterým žalobkyni za správní delikt uvedený v § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), uložil v souladu s § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 50 000 Kč. Současně žalobkyni uložil povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Daný správní delikt žalobkyně spáchala tím, že jako osoba oprávněná k výdeji léčivých přípravků v postavení prodávajícího nedodržela u předmětných léčivých přípravků (v příkazu je uveden jejich výčet, počty balení a období, ve kterém byly vydány) úředně stanovenou cenu dle § 5 zákona o cenách a v rozporu s podmínkami uvedenými v čl. V. odst. 2 a 4 Cenového předpisu Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 12. 2011, 1/2012/FAR, o regulaci cen léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely, překročila maximální obchodní přírážku, čímž porušila povinnost stanovenou v § 5 odst. 5 zákona o cenách. Při stanovení sankce přihlédl SÚKL mj. k tomu, že na straně žalobkyně nedošlo k nepřiměřenému majetkovému prospěchu, neboť neoprávněně účtované nároky nad rámec úhrady uplatnitelné ze zdravotního pojištění nebyly dle sdělení žalobkyně zdravotními pojišťovnami uhrazeny.

[3] Proti příkazu podala žalobkyně odpor, čímž se příkaz v souladu s § 150 odst. 3 správního řádu zrušil a řízení pokračovalo.

[4] Rozhodnutím SÚKL ze dne 18. 3. 2014, č. j. sukl47330/2014, byla žalobkyni za totožný správní delikt uložena v souladu s § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách pokuta ve výši 200 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Při stanovení sankce vyšel SÚKL mj. z toho, že žalobkyně pouze k 29 ks balení léčiv z celkových 434 doložila doklady o redukování úhrad, přičemž přesnou výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nebyl schopen s určitostí zjistit. K odvolání žalobkyně bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2015, č. j. MZDR 68987/2015-2/FAR, a věc byla vrácena SÚKL k novému projednání z důvodu, že SÚKL je povinen zjistit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu.

[5] Novým rozhodnutím SÚKL ze dne 7. 6. 2016, č. j. sukl161384/2016, byla žalobkyni za daný správní delikt uložena v souladu s § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pokuta ve výši 190 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. SÚKL si v souladu s rozhodnutím žalovaného vyžádal od zdravotních pojišťoven doklady o tom, zda žalobkyni proplatily úhrady předmětných léčiv. Z vyjádření pojišťoven zjistil, že došlo ke krácení vyúčtovaných úhrad celkem u 50 balení (oproti původním 29 doloženým žalobkyní v prvním kole řízení). Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[6] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji nyní napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek, které většinou označil za obecné a bez konkrétní vazby na skutkové či právní okolnosti nebo děje. Důvodným neshledal ani návrh na moderaci uložené pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka svou kasační stížností brojí proti postupu a rozhodnutím správních orgánů a proti uložené sankci, kterou považuje za nepřiměřeně přísnou.

[9] Předně trvá na nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost, jakož i pro nedostatek důvodů. Nedostatky odůvodnění spatřuje také u rozhodnutí SÚKL.

[10] Za nepřezkoumatelný považuje též napadený rozsudek městského soudu, a to jednak z důvodu nedostatečného vypořádání některých žalobních námitek (ohledně nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí; nevyžádání si receptů jako dokladů o výdeji a úhradě léčivého přípravku; porušení zásady zákazu reformace *in peius*; nezohlednění doby uplynulé od kontroly, pro kterou již zanikla závažnost správního deliktu; pokuty mající spíše likvidační než výchovnou funkci), jednak protože z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, z čeho městský soud vycházel při tvrzení, že sankce ukládaná příkazem reflektovala *de facto* nulový majetkový prospěch (jen 152,47 Kč).

pokračování

[11] Stěžovatelka dále namítá vady správního řízení spočívající v nevypořádání se s důkazy konfrontujícími důkazy dodané pojišťovnami, neposouzení pravosti a pravdivosti informací poskytnutých pojišťovnami a nedodržení vyšetřovací zásady. V této souvislosti nesouhlasí s městským soudem, že měla v žalobě označit konkrétní důkazy zpochybňující pravost či pravdivost informací od pojišťoven, a že skutečnost, že *„je v současné době ve sporu ohledně úhrad léčivých přípravků, a nemůže tedy vyloučit účelovost tvrzení některých zdravotních pojišťoven“*, sama o sobě nediskredituje a nesnižuje důkazní hodnotu informací sdělených pojišťovnami.

[12] Ve vztahu k uložené sankci stěžovatelka namítá, že městský soud měl provést důkaz přehledem sankcí uložených ze strany SÚKL, který doložila k prokázání tvrzení, že v jejím případě došlo při ukládání pokuty k neodůvodněným rozdílům, a tedy k porušení zásady legitimního očekávání. Dle přehledu totiž byla od roku 2013 za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách uložena jednou sankce ve výši 200 000 Kč (sp. zn. sukls213387/2013), jednou 50 000 Kč (sp. zn. sukls35423/2015) a ve zbylých cca 40 případech do 10 000 Kč. Stěžovatelka má za to, že pokud předložila přehled sankcí, měl by to být správní orgán, kdo by měl prokázat jedinečné rozdíly odůvodňující uložení vyšší sankce stěžovateli. Přehled přiložila též ke kasační stížnosti.

[13] Stěžovatelka dále poukázala na to, že jí mohla být uložena sankce maximálně ve výši pětinasobku zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu, což činí 207 280,05 Kč. Pokud správní orgán tvrdí, že ukládal pokutu při spodní hranici zákonné sazby, pak by pokuta neměla přesáhnout částku ve výši cca 50 000 Kč.

[14] Nesouhlasí také se závěry městského soudu, že její námitka, že správní orgán nepřihlížel k jejím osobním a majetkovým poměrům a uložená pokuta má vůči ní zcela likvidační charakter, je nedůvodná, k čemuž nově dokládá daňová přiznání k dani z příjmů fyzických osob za r. 2017, 2018 a 2019.

[15] Stěžovatelka je přesvědčena, že v jejím případě byly splněny podmínky § 78 odst. 2 s. ř. s. a městský soud měl uloženou zjevně nepřiměřenou pokutu moderovat. Tento postup navrhla i Nejvyššímu správnímu soudu pro případ, že by neshledal podmínky pro zrušení napadených rozhodnutí.

[16] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že stížnostní body již byly namítány v rámci odvolání, samotné žaloby, potažmo repliky stěžovatelky a byly vypořádány. Stěžovatelka dle něj neuplatňuje žádné nové skutečnosti. K námitce neodůvodněných rozdílů uvedl, že výše pokuty je v každém jednotlivém případě odvislá mj. od výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, což demonstroval přiloženým demonstrativním výčtem vybraných lékáren s údajem o výši majetkového prospěchu a uložené pokuty. Není proto možné v případě stěžovatelky hovořit o excesu v rámci rozhodovací praxe SÚKL a pokuta uložena stěžovateli není v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Uzavřel, že námitky stěžovatelky považuje za nedůvodné a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v řízení o kasační stížnosti nehodnotí znovu komplexně skutkový stav (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 1. 2022, č. j. 10 As 150/2020 - 37, odst. [17]). Úkolem Nejvyššího správního soudu je přezkoumat rozhodnutí správního soudu a zhodnotit, zda se dostatečně a správně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Správním řízením se zabývá jen zprostředkovaně.

III. a Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí a napadeného rozsudku

[20] Námitky nejsou důvodné.

[21] Konkrétním obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již rozsáhle zabýval (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[22] V projednávané věci rozhodnutí správních orgánů i napadený rozsudek městského soudu odpovídají obecným požadavkům přezkoumatelného rozhodnutí formulovaným ve výše citované judikatuře. SÚKL, žalovaný i městský soud ve svých rozhodnutích řádně a srozumitelně vyložily důvody svých rozhodnutí a z jejich odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se při rozhodování řídily. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že v rozhodnutích správních orgánů je nesrozumitelně vymezen skutek, když z obou rozhodnutí je zcela jasné patrné, jakého správního deliktu se stěžovatelka dopustila, jakým jednáním a podle kterého ustanovení zákona o cenách byla potrestána. Městský soud se pak i přes v zásadě opakující se námitky neomezil jen na odkázání na rozhodnutí žalovaného, nýbrž se pečlivě zabýval každou žalobní námitkou a přesvědčivě vysvětlil, proč ji nepovažuje za důvodnou (bod 64. a násl. napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že městský soud žalobní námitky vymezené výše v odst. [10] tohoto rozsudku vypořádal nedostatečně.

[23] Nejvyšší správní soud k tomu na tomto místě uvádí, že se s argumentací městského soudu ztotožňuje, a to včetně vypořádání námitek týkajících se informací od pojišťoven (bod 66. napadeného rozsudku), nemožnosti vyloučit účelovost tvrzení pojišťoven (bod 68. napadeného rozsudku), zákazu reformace *in peius* (bod 79. napadeného rozsudku), maximální výše napadené pokuty (bod 81. napadeného rozsudku), nepřihlédnutí k poměrům stěžovatelky a likvidačnímu charakteru uložené pokuty (bod 82. napadeného

pokračování

rozsudku) a nezohlednění doby uplynulé od kontroly (bod 83. napadeného rozsudku), které stěžovatelka nyní v kasační stížnosti opakuje nebo s jejichž vypořádáním ze strany městského soudu jen stručně nesouhlasí.

[24] K námitce likvidačního charakteru uložené pokuty Nejvyšší správní soud navíc stručně uvádí, že stěžovatelka ani v žalobě, ani nyní v kasační stížnosti neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, které by likvidační charakter jí uložené pokuty zdůvodňovaly. Předkládá-li daňová přiznání, Nejvyšší správní soud k nim pouze obecně konstatuje, že údaje, které mohou poskytnout, nejsou samy o sobě schopné podat ucelený přehled o osobních a majetkových poměrech stěžovatelky, neboť z nich nelze zjistit např. její úspory, movitý a nemovitý majetek nebo vlastnictví cenných papírů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2022, č. j. 10 As 246/2020 - 45, odst. [45], v jiné věci stěžovatelky).

[25] K další námitce nepřezkoumatelnosti, že z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, z čeho městský soud vycházel při tvrzení, že sankce ukládaná příkazem reflektovala *de facto* nulový majetkový prospěch (jen 152,47 Kč), Nejvyšší správní soud uvádí, že tato skutečnost vyplývá ze správního spisu. SÚKL v uvedeném příkazu v závěru na str. 9 uvedl, že při stanovení výše pokuty přihlédl k tomu, že dle tvrzení účastníka (stěžovatelky) nedošlo k nepřiměřenému majetkovému prospěchu na straně prodávajícího (stěžovatelky), neboť neoprávněně účtované nároky nad rámec úhrady uplatnitelné ze zdravotního pojištění nebyly dle účastníka zdravotními pojišťovnami uhrazeny. Toto tvrzení stěžovatelky pak vyplývá z jejích námitek k protokolu o cenové kontrole, ve kterých uvedla, že částka vykázaná SÚKL (rozdíl mezi zjištěnou a maximální prodejní cenou kontrolovaných léčiv) byla 50 118,37 Kč a již realizované pokrácení od zdravotních pojišťoven činilo 49 965,90 Kč, tudíž rozdíl, o který byly ceny překročeny, by činil jen oněch 152,47 Kč.

III.b Vady řízení před správním orgánem

[26] Námitky nejsou důvodné.

[27] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze uplatnit v případě tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[28] V projednávaném případě spatřuje stěžovatelka naplnění tohoto kasačního důvodu v porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem při zjišťování skutkové podstaty, jakož i v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, potažmo SÚKL, pro nesrozumitelnost.

[29] Nejvyšší správní soud žádné takové vady v projednávané věci neshledal. Skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, ze shromážděných důkazů vyplývá,

že se stěžovatelka dopustila výše vymezeného protiprávního jednání, rozhodnutí správních orgánů ani nelze považovat za nepřezkoumatelná, jak bylo též uvedeno výše.

III.c Neprovedení důkazu přehledem sankcí

[30] Námitka je důvodná.

[31] V souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. správní soud není povinen provést všechny navržené důkazy, naopak může provést i důkazy jiné než navržené účastníky řízení. Pokud ale důkaznímu návrhu nevyhoví, musí v souladu se zásadami spravedlivého procesu vyložit, z jakého důvodu navržený důkaz neprovedl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS, nebo nověji ze dne 22. 7. 2022, č. j. 10 Ads 303/2020 - 52, odst. [17]).

[32] V projednávané věci se městský soud k důkaznímu návrhu stěžovatelky vyjádřil v bodě 78. napadeného rozsudku, kdy jeho provedení zamítl z důvodu, že samotný přehled nic nevypovídá o konkrétních skutkových či právních okolnostech, které by bylo možné porovnat a posoudit tak, zda se správní orgány ve věci stěžovatelky odchýlily od své ustálené rozhodovací praxe. Nejvyšší správní soud se s takovým obecným vypořádáním ze strany městského soudu neztotožňuje. Nesouhlasí ani, že stěžovatelka ustálenou rozhodovací praxi nepředstavila, neboť přehled sankcí obsahuje konkrétní spisové značky s údajem o výši uložené pokuty, a tedy konkrétní případy, které považuje za srovnatelné s tím svým.

[33] Stěžovatelka neodůvodněné rozdíly při ukládání pokuty vůči ní obecně namítala již ve správním řízení. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal též obecně, že pokuta byla uložena tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (str. 19 rozhodnutí žalovaného). V žalobě stěžovatelka k tomuto tvrzení navrhla důkaz přehledem sankcí, k čemuž se žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vyjádřil opět jen obecně, že seznam je pouze orientační, SÚKL postupuje v každém jednotlivém případě individuálně, průměrná výše pokut nemůže být směrodatným ukazatelem a případ stěžovatelky není s žádným předchozím srovnatelný, aniž by to blíže vysvětlil (č. l. 55 spisu městského soudu).

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka neměla k prokázání svého tvrzení co jiného předložit a nelze jí proto klást k tíži, že z přehledu nejsou přímo patrné skutkové okolnosti jednotlivých případů. Žalovaný přitom až nyní ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky uvedl, že výše pokuty odpovídá především zjištěnému nepřiměřenému majetkovému prospěchu, k čemuž doložil demonstrativní výčet (č. l. 37 a 38 spisu NSS). Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovanému nic nebránilo toto uvést již v řízení před městským soudem.

[35] Nejvyšší správní soud tedy v řízení před městským soudem shledal vadu, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d), věta druhá, s. ř. s.). V dalším řízení proto městský soud provede navrhovaný důkaz a věcně jej vyhodnotí.

III.d Moderace uložené pokuty

[36] S ohledem na vypořádání kasační námítky neprovedení důkazu přehledem sankcí se Nejvyšší správní soud námitkou moderace blíže nezabýval.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. srpna 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu