



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **PhMr. S. M.**, IČO:X
zastoupená Mgr. Danielem Maškem, advokátem
se sídlem Praha 1, Opletalova 1535/4

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2017 č.j. MZDR 68987/2015-8/FAR

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále též „SÚKL“) ze dne 7. 6. 2016 č.j. sukl161384/2016 (dále též „rozhodnutí SÚKL“). Rozhodnutím SÚKL byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 190.000,- Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“).

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí stručně zrekapituloval průběh řízení před správním orgánem I. stupně a k jednotlivým odvolacím námitkám uvedl následující argumentaci:
3. Ve výrokové části rozhodnutí SÚKL je jasné uvedeno, že žalobkyně se dopustila správního deliktu uvedeného v § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, za což jí byla uložena pokuta v souladu s § 16 odst. 4 písm. b) věty druhé zákona o cenách. Klasifikace deliktu je naprosto jasná. Jako nedůvodnou tedy žalovaný odmítl námitku, že z rozhodnutí SÚKL nelze poznat, zdali je žalobkyně vinna ze spáchání právního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. b) věta druhá či písm. c) zákona o cenách.
4. Z rozhodnutí SÚKL je zřejmý vývoj správního řízení a žalovaný v jeho odůvodnění nespátřuje nejasnosti. Námitku, že správní orgán I. stupně zaměňuje odůvodnění původního rozhodnutí s rozhodnutím SÚKL, proto posoudil jako nedůvodnou.
5. V rozhodnutí SÚKL jsou srozumitelně a jasné popsány skutečnosti a důkazy, ze kterých správní orgán I. stupně vycházel. Správní orgán I. stupně postupoval podle rozhodnutí ministerstva a za účelem spolehlivého zjištění výše nepřiměřeného majetkového prospěchu dožádal zdravotní pojišťovny o předložení dokladů, ze kterých následně zjistil skutečný počet balení léčivých přípravků, u kterých došlo ke krácení úhrad zdravotní pojišťovnou. Skutkový stav byl tedy správním orgánem I. stupně zjištěn řádně.
6. Ačkoli žalobkyně namítala nesprávnost důkazů a jejich nedůvěryhodnost, sama nepředložila žádný důkaz na podporu svých tvrzení. Ani v předchozím správním řízení (tj. před prvním rozhodnutím SÚKL) na opakované výzvy SÚKL žalobkyně nepředložila všechny požadované doklady o neproplacení všech kontrolovaných léčivých přípravků zdravotními pojišťovnami. S novými důkazy se žalobkyně seznámila – byla nahlížet do spisu, o čemž byly pořízeny protokoly o nahlížení do spisu ze dne 3. 5. 2016 a 10. 5. 2016, dokonce se informovala telefonicky, ale po vydání sdělení o ukončení zjišťování podkladů pro rozhodnutí nedoručila správnímu orgánu I. stupně žádné vyjádření, ve kterém by rozporovala skutečnosti zjištěné od zdravotních pojišťoven nebo by předložila jiné důkazy. Rovněž v odvolání neuvedla žádné důkazy, kterými by podpořila své tvrzení o nesprávnosti důkazů předložených zdravotními pojišťovnami. Pokud měla žalobkyně jakékoli pochybnosti o správnosti údajů uvedených v podkladech od zdravotních pojišťoven, měla tyto pochybnosti, včetně poskytnutí protidůkazů, vznést ve vyjádření se k podkladům rozhodnutí.
7. Žalobkyně neuvedla, jak si představuje detailní zmapování úhrad ze strany SÚKL, pokud toto požadovala po správním orgánu I. stupně provést. Stran lékařských předpisů, které měly být dle žalobkyně rovněž předloženy, žalovaný uvedl, že tyto by dokladovaly jediné skutečnost, že předmětné léčivé přípravky byly vydány v kontrolovaném období, o čemž není pochyb. Lékařské předpisy by však neříkaly nic o úhradě předmětných léčivých přípravků zdravotními pojišťovnami. Požadavek žalobkyně na jejich předložení jde nad rámec potřebného dokazování a lze ho spíše považovat za obstrukční. V protokolu ze dne 27. 4. 2016 správní orgán I. stupně posoudil doklady od zdravotních pojišťoven a dál se zabýval jen doklady předloženými VZP, neboť pouze tato pojišťovna krátila žalobkyni vyúčtované úhrady. Tento postup považuje žalovaný za správný a jeho zhodnocení v tabulce za dostatečně přehledné, srozumitelné a vypovídající.

8. K odvolací námitce, že z protokolů VZP předložených žalobkyní zcela zřejmě vyplývá, že došlo ke krácení úhrad minimálně u 233 balení kontrolovaných léčivých přípravků MEDROL, NOVOMIX, PREDNISON, SERETIDE DISCUS, ZELDOX 60 mg, ZELDOX 80 mg. v celkové výši 50.333,70 Kč, avšak z rozhodnutí SÚKL ani spisového materiálu není zřejmé, na základě jakých okolností a kritérií dospěl SÚKL k jiným závěrům, žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí SÚKL, konkrétně na str. 9. Současně uvedl, že protokoly předloženými žalobkyní se zabýval i v rozhodnutí ze dne 16. 12. 2015 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“), jímž zrušil první rozhodnutí SÚKL ze dne 18. 3. 2014 (dále jen „první rozhodnutí SÚKL“).
9. Za nedůvodnou označil žalovaný odvolací námitku žalobkyně, že ke kontrole došlo na objednávku a z podnětu VZP. Se zaměřením provedené kontroly se vypořádal v rozhodnutí ministerstva na straně 17. Uvedl, že podnět ke kontrole může podat kdokoli a SÚKL je povinen se takovým podnětem zabývat a prošetřit ho. SÚKL při prošetřování postupoval nestranně a vyžádal si podklady od všech zdravotních pojišťoven, nejen od VZP. Žalobkyně sama mohla obstarat důkazy, které by prokazovaly její tvrzení, avšak adekvátní doklady nepředložila.
10. K námitce o výši nepřiměřeného majetkového prospěchu žalovaný uvedl, že v odůvodnění rozhodnutí SÚKL je na straně 8 v rámci rekapitulace správního řízení konstatováno, že v protokolu o cenové kontrole ze dne 17. 10. 2013 byl uveden rozdíl mezi zjištěnou prodejní cenou a maximální prodejní cenou ve výši 50.118,37 Kč, což byl správním orgánem I. stupně vyčíslený nepřiměřený majetkový prospěch žalobkyně z protiprávního jednání. Žalobkyně však namítala, že zdravotní pojišťovny jí krátily úhrady u všech kontrolovaných léčivých přípravků, přičemž to dokladovala jenom u 29 balení léčivých přípravků z celkového počtu 434 kontrolovaných balení a SÚKL jiné další relevantní důkazy nezajistil. Tímto nebyla spolehlivě zjištěna výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, což žalovaný shledal jako pochybení správního orgánu I. stupně a rozhodnutím ministerstva byla věc SÚKL vrácena s tím, že je povinen při novém projednání zajistit důkazy od zdravotních pojišťoven. SÚKL po vrácení věci doplnil důkazy od zdravotních pojišťoven a svá zjištění shrnul v protokolu ze dne 27. 4. 2016 a v tabulce, která je jeho přílohou č. 1. V této tabulce jsou uvedeny jednotlivé kontrolované léčivé přípravky, počty balení, výše sumy, jež byla vyúčtována, a tudíž požadována po zdravotní pojišťovně, suma, jaká byla uhrazena, suma rozdílu, a v posledním sloupci je uvedena suma, o kterou byly žalobkyní vyúčtované úhrady celkem kráceny zdravotní pojišťovnou. Z těchto podkladů SÚKL dospěl k závěru, že kráceno bylo jen ze strany VZP, a to u celkového počtu balení 50 ks a v celkové výši 9.875,37 Kč včetně DPH, což představuje 8.662,37 Kč bez DPH. Vycházejíc ze zjištěného rozdílu mezi zjištěnou prodejní cenou a maximální prodejní cenou 50.118,37 Kč a po odečtení sumy, o kterou byly úhrady kráceny, tj. 8.662,37 Kč, se dojde k výsledné sumě 41.456,- Kč, což je výše nepřiměřeného majetkového prospěchu. Pokud SÚKL uvedl v rozhodnutí sumu 41.456,01 Kč, považuje toto žalovaný za chybu v psaní, která na zjištěném skutkovém stavu nic nemění. I když v rozhodnutí SÚKL není takovéto shrnutí uvedeno, lze z jeho chronologicky řazených částí i z podkladů rozhodnutí obsažených ve spise dojít ke zdůvodnění postupu správního orgánu I. stupně při stanovení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně. Jelikož výroková část rozhodnutí SÚKL je v souladu

s právními předpisy a je i věcně správná, doplnil žalovaný odůvodnění rozhodnutí SÚKL, jak je uvedeno výše.

11. Žalovaný shrnul, že žalobkyně správní delikt spáchala, a to u vysokého počtu balení léčivých přípravků, opakovaně a v krátkém časovém úseku, a je tedy možné mluvit o běžné praxi žalobkyně v kontrolovaném období.
12. Pokud jde o stanovení výše pokuty, žalovaný konstatoval, že SÚKL přihlédl k závažnosti správního deliktu a uvedl konkrétní posuzované skutečnosti. Zákaz „dvojitýho přičítání“ SÚKL neporušil, protože znaky skutkové podstaty nehodnotil jako přitěžující okolnost. Správní orgán I. stupně při svém hodnocení vycházel z podkladů, které jsou součástí správního spisu a jejichž správnost a relevance byla potvrzena i rozhodnutím ministerstva. Žalobkyni nebylo správním orgánem I. stupně kladeno k tíži používání informačního systému. Tyto systémy umožňují lékárnám kontrolu maximálních cen před realizací prodeje léčivého přípravku. V případě, že lékárna tyto systémy nepoužívá, neomlouvá ji to při nedodržování cenových předpisů. Informační systém je prostředkem pro usnadnění dodržování předpisů. Žalobkyně nemůže argumentovat tím, že výpočet ceny je příliš složitý a při samotném výdeji nelze zkontrolovat správně stanovenou úřední cenu. Žalobkyně je povinna dodržovat cenové předpisy a je na ní, jestli se spolehne na softwarové vybavení nebo je schopna této své povinnosti dostát vlastními silami bez použití elektronických technologií.
13. Žalovaný dále uvedl, že kontrolované období bylo již po uplynutí 3měsíční ochranné lhůty a správní orgán I. stupně vycházel z ceny původce uvedené na dodacích listech, tj. ceny původce nepřekročily stanovenou maximální cenu, jak je uvedeno i v protokolu. Skutečnost, že kontrolované období časově navazovalo na změnu cenového předpisu Ministerstva zdravotnictví 1/2012/FAR účinného dnem 1. 1. 2012 (dále též „cenový předpis“), nemohla být považována za polehčující okolnost, neboť neznalost zákona a cenového předpisu žalobkyni neomlouvá.
14. Skutečnost, že žalobkyně reagovala pružně a snažila se odstranit nedostatky zjištěné při kontrole, SÚKL hodnotil jako polehčující okolnost, což uvedl na straně 14. I kdyby žalobkyně zasílala přehledy léčivých přípravků pojišťovnám s určitým časovým odstupem, vždy má možnost kontroly cenotvorby v lékárenském systému a není nutné čekat na přípravu vyúčtování od zdravotní pojišťovny. Žalobkyně nevyvinula dostatečné úsilí na to, aby zabránila porušení právní povinnosti.
15. Za účelovou žalovaný označil argumentaci žalobkyně, že pokuta za situace, kdy ke správnímu deliktu došlo před více než 4 lety, má funkci nikoliv výchovnou, ale likvidační. Délka vedení správního řízení nemá vliv na skutečnost, že k protiprávnímu jednání ze strany žalobkyně došlo a že za spáchaný správní delikt správní orgán dle zákona o cenách uděluje sankce. Žalovaný nemůže posoudit, zda u žalobkyně došlo k nápravě, protože nemá povědomost o tom, zda a s jakým výsledkem proběhla u žalobkyně další kontrola ze strany SÚKL. Sankce v tomto případě nepostrádá žádnou ze svých funkcí a je uložena v souladu se zákonem i zásadami správního trestání.

16. Zásada zákazu reformatio in peius je pro správní řízení upravena v § 90 odst. 3 správního řádu. Tato zásada se uplatňuje v odvolacím správním řízení, kdy rozhodnutím druhoinstančního správního orgánu nemůže být změněna sankce uložená prvoinstančním správním orgánem v neprospěch obviněného z přestupku. Nic však nevylučuje, aby v řízení o správním deliktu, kdy byl odporem zrušen příkaz, nemohlo ve správním řízení dojít po novém posouzení podkladů, které předtím nebyly známy, ke stanovení nové výše pokuty.
17. Z ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách vyplývá, že v případě, že je možné nepřiměřený majetkový prospěch vyčíslit a tento by byl nižší než 1.000.000,- Kč, může správní orgán uložit pokutu až do výše 1.000.000,- Kč. V předmětném případě byl nepřiměřený majetkový prospěch vyčíslen, a je tedy možné uložit pokutu až do výše 1.000.000,- Kč. SÚKL navíc žalobkyni nabídl možnost řešení při splácení pokuty a možnost rozložit splátky do splátkového kalendáře. Konstatoval, že SÚKL postupoval správně, když snížil výši pokuty z 200.000,- Kč na 190.000,- Kč, neboť vycházel ze správně zjištěné výše nepřiměřeného majetkového prospěchu.
18. S odkazem na znění výroku I. rozhodnutí SÚKL žalovaný odmítl jako nedůvodnou a účelovou odvolací námitku žalobkyně, že není jednoznačné, jaké jednání a z něho vzniklé pochybení je jí kladeno za vinu.
19. V žalobě proti napadenému rozhodnutí v prvním žalobním bodě žalobkyně namítla nesrozumitelnost a z ní plynoucí nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je podle ní nesrozumitelným způsobem vymezen skutek a rovněž důvody, které ke konečnému rozhodnutí vedly. Žalovaný si navíc často protiřečí a zaměňuje odůvodnění rozhodnutí s rozhodnutími vydanými v téže věci v minulosti. Z napadeného rozhodnutí jako celku nejsou patrné argumenty, jež správní orgán vedly ke konečnému rozhodnutí, a není z něj patrný postup při správním uvážení, což je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu. Hlavním argumentem správního orgánu v napadeném rozhodnutí je údajná účelovost tvrzení žalobkyně, kterou však žalovaný uspokojivě nevysvětlil. S námitkami žalobkyně se taktéž nelze vypořádat odkazem na dřívější rozhodnutí ve věci - poté je totiž nemožné určit, s jakými zjištěními se správní orgán ztotožnil, a to zvláště za situace, kdy první rozhodnutí SÚKL žalovaný zrušil. Pokud jde o popis skutku, není z něho jasné, jakého jednání se žalobkyně měla dopustit. S tím souvisí také nejasné vymezení právní kvalifikace, což žalobkyně namítala již ve správním řízení, přičemž žalovaný se s touto námitkou nikterak nevypořádal.
20. Žalobkyně rovněž namítla, že žalovaný, resp. oba správní orgány se nevypořádaly s důkazy dodanými žalobkyní v konfrontaci s důkazy předloženými jednotlivými zdravotními pojišťovnami. Žalobkyně se ve správním řízení vyjádřila ke skutečnostem uvedeným v napadeném rozhodnutí ve vztahu ke zdravotním pojišťovnám a hodnocení těchto důkazů. Správní orgány měly posoudit pravost a pravdivost informací poskytnutých zdravotními pojišťovnami. Důkazy nebyly ze strany správních orgánů dostatečně provedeny a prověřeny. Žalobkyně postrádá úvahu, kterou se správní orgány při hodnocení důkazů řídily.

21. Sdělení jednotlivých zdravotních pojišťoven žalobkyně nepovažuje za dostatečný důkaz bez současného předložení lékařských předpisů a detailního zmapování úhrad ze strany správního orgánu. Důvodem je především to, že s některými zdravotními pojišťovnami je žalobkyně ve sporu ohledně úhrad léčivých přípravků, a nemůže tedy vyloučit účelovost jejich tvrzení. Jedině recepty jsou totiž doklady prokazující výdej přípravku a v rámci otaxování také nesou údaj o úhradě. Tím, že si správní orgán namísto předmětných receptů vyžádal pouze sdělení od zdravotních pojišťoven, navíc nechal zdravotní pojišťovny, aby za něj vyhodnocovaly důkazy. Správní orgány se rovněž měly vypořádat s podklady doloženými žalobkyní a provést jejich srovnání s doklady poskytnutými zdravotními pojišťovnami. Dle žalobkyně je chybné také zdůvodnění, že zdravotní pojišťovny jsou důvěryhodným zdrojem informací. Důvěryhodnost je věcí volného hodnocení důkazů, a proto je nutné taktéž úvahy správního orgánu směřující k důvěryhodnosti uvést v rámci odůvodnění. Nutno také zohlednit, že zdravotní pojišťovny jsou povinny za vykázanou zdravotní péči k úhradám žalobkyni, přičemž tento ekonomický zájem může vést ke zkreslení jimi poskytnutých údajů. Podle žalobkyně je zřejmé, že ke kontrole došlo na objednávku a z podnětu jedné ze zdravotních pojišťoven, konkrétně Všeobecné zdravotní pojišťovny.
22. Žalobkyně namítla, že z napadeného rozhodnutí ani ze spisového materiálu není zřejmé, na základě jakých okolností a kritérií dospěl správní orgán k jiným závěrům, když z protokolů VZP zcela zřejmě vyplývá, že došlo ke krácení úhrad minimálně u 233 balení kontrolovaných léčivých přípravků.
23. K tíži žalobkyně nelze přičítat, že správní orgány nejsou schopny v řízení trvajícím již skoro pět let shromáždit důkazy prokazující vinu žalobkyně. Důkazy – předepsané recepty, nejsou v držení žalobkyně, a není tedy v její moci tyto důkazy správnímu orgánu předložit. Tudíž nelze přisvědčit názoru žalovaného, že požadavek na provedení těchto důkazů je obstrukcí ze strany žalobkyně.
24. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný se nevypořádal se skutečností, zda došlo ze strany žalobkyně k nepřiměřenému majetkovému prospěchu a v jaké výši, jelikož správní orgány neměly k dispozici detailní důkazy o výši nepřiměřeného majetkového prospěchu, tedy vydané recepty a vyúčtování provedené na jejich základě. Úvahy, kterými se správní orgány řídily při stanovení částky majetkového prospěchu, nejsou patrné ani z napadeného rozhodnutí ani z předcházejících rozhodnutí a nejsou patrné ani z protokolů o provedení důkazů nebo jiných listin obsažených ve spisovém materiálu.
25. Pokud správní orgány opakovaně konstatovaly, že protiprávní jednání bylo běžnou praxí žalobkyně, nevyplývá tato skutečnost ze spisového materiálu ani z provedených důkazních prostředků. Je naopak zřejmé, že se mělo jednat o první porušení ze strany žalobkyně, které bylo nadto uspokojivě vysvětleno. Žádná kontrola neprokázala, že by se žalobkyně měla dopouštět opakovaného jednání. Kontrolované období měsíce dubna až července roku 2012 časově navazovalo na změnu cenového předpisu, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2012 a v němž bylo stanoveno, že každá osoba je povinna v případě změny maximální ceny upravit regulovanou cenu do tří měsíců od této změny. Kontrolované období tedy přímo navazovalo na ochrannou lhůtu. S touto skutečností se měl správní orgán vypořádat

a hodnotit ji jako polehčující. Nelze z tohoto důvodu hovořit o soustavnosti, spíše se jedná o nezaviněné pochybení při provádění korekce v rámci maximálních cen. Do tohoto pochybení se promítá také důvěra v software počítačového vybavení lékárny, kdy relevantní data v rámci software nejsou k dispozici v zákonných termínech a opoždují se.

26. Žalobkyně zareagovala hned a učinila bez prodlení veškerá možná opatření, aby k vytýkanému porušení nedocházelo. Správní orgány měly tuto skutečnost, tedy rychlost nápravy a to, že došlo k pochybení některých zaměstnanců žalobkyně, hodnotit vysoce pozitivně jako polehčující okolnost. Žalobkyně zasílá zdravotním pojišťovnám přehledy léčivých přípravků k úhradě s určitým časovým odstupem po jejich vydání pacientům, a proto se data na protokolech pojišťoven v některých případech nemusí shodovat s kontrolovaným obdobím. Také z těchto důvodů v kombinaci s krátkým časovým úsekem od změny cenového předpisu nemohla žalobkyně svým jednáním objektivně na pochybení svých zaměstnanců reagovat.
27. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla, že správní orgány šly nad rámec zákona (správního uvážení), pokud hodnotily jednání žalobkyně jako velmi závažné, přestože následně konstatovaly, že jednání žalobkyně nemělo žádné dopady na zdraví lidí a poskytování zdravotní péče. Posouzení jednotlivých polehčujících a přitěžujících okolností správními orgány bylo chaotické a bez příslušného odůvodnění není zřejmé, jaký byl jejich vliv na rozhodnutí správního orgánu a výši sankce. Některé okolnosti byly k tíži žalobkyně přičítány dvakrát – jednak v samotné skutkové podstatě a dále také jako přitěžující okolnost.
28. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobkyně namítla, že uložená sankce je nepřiměřená. Postup správních orgánů je nelogický, neodůvodněný, a tudíž nepřezkoumatelný. Dle názoru žalobkyně došlo k porušení zásady legitimního očekávání dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
29. Žalobkyně rovněž namítla, že v rámci řízení došlo k porušení zásad správního trestání, konkrétně bylo porušeno pravidlo zákazu reformace in peius. V případě pokuty nelze změnit její výši v neprospěch osoby podávající opravný prostředek. Žalobkyni byla uložena příkazem ze dne 25. 11. 2013 pokuta ve výši 50.000,- Kč a při aplikaci uvedené zásady mohla žalobkyně předpokládat, že následná pokuta v rámci obnoveného správního řízení nepřekročí tuto částku. Vzhledem k tomu, že sankce uložená v napadeném rozhodnutí je téměř čtyřikrát vyšší, jde o nezákonný postup správních orgánů. Výše uvedené lze dovozovat též ze samotné zásady legitimního očekávání.
30. Tvrzení žalovaného, že ve správním řízení byla učiněna jiná zjištění, která odůvodňují uložení vyšší sankce, je dle mínění žalobkyně účelové a nemá podklad ve spisové dokumentaci. Podkladem pro rozhodnutí byla pouze zjištění učiněná správním orgánem v rámci kontroly provedené u žalobkyně dne 8. 10. 2013. V rámci správního řízení pak byly zkoumány pouze skutečnosti tvrzené žalobkyní, ze kterých vyplynul menší rozsah její protiprávní činnosti, a taktéž vyšly najevo pro žalobkyni polehčující okolnosti.
31. Žalobkyně rovněž namítla, že lze vyjít nejvýše z předpokladu, že byl prokázán nepřiměřený majetkový prospěch na její straně v částce 41.456,01 Kč (dle názoru

žalobkyně bylo pouze prokázáno, že nemohl být vyšší, nikoli však, že by nemohl být nižší. V případě, že je částka nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než jeden milion korun, měl by správní orgán přiměřeně zachovávat stejná pravidla, principy a mantinely pro ukládání pokuty, která vyplývají z § 16 odst. 4 písm. b) věty první zákona o cenách. Částka ve výši 207.280,05 Kč, která představuje pětinasobek maximálního majetkového prospěchu žalobkyně, tak je i horní hranicí pokuty, která mohla být žalobkyni uložena. Uložená pokuta je tedy dle zákonných mantinelů téměř na horní hranici zákonné sazby. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí uvedl, že přistoupil k uložení pokuty při spodní hranici zákonné sazby. I kdyby žalobkyni bylo prokázáno spáchání předmětného správního deliktu a nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 41.456,10 Kč, pokuta by neměla přesáhnout částku 50.000,- Kč.

32. Žalobkyně dále namítla, že správní orgány nepřihlížely při ukládání pokuty k osobním a majetkovým poměrům žalobkyně a uložení sankce má vůči žalobkyni likvidační charakter. Správní orgány měly též zohlednit délku trvání správního řízení, a to i s ohledem na trestněprávní principy při zohledňování plynutí času, neboť zájem společnosti na potrestání se plynutím času snižuje, dochází k oslabení funkce sankce jako generální a individuální prevence. Od doby kontroly nebylo u žalobkyně zaznamenáno žádné pochybení ve vztahu k cenovým předpisům, a je tak zjevné, že pokud by k předmětnému správnímu deliktu došlo, správní řízení již naplnilo svůj účel a ve vztahu k nápravě není nutné udělovat žádnou sankci. Výchovný efekt případné sankce je v zásadě vymizelý jak s ohledem na uplynutí značného časového období, tak s ohledem na již učiněnou nápravu.
33. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě úvodem poznamenal, že žalobkyně vytýká stejná údajná pochybení napadenému rozhodnutí, která namítala i proti rozhodnutí SÚKL. Žalovaný proto v první řadě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K jednotlivým žalobním námitkám pak uvedl následující argumentaci:
34. Námitku nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaný odmítl jako účelové a tendenční tvrzení s tím, že v napadeném rozhodnutí je jasně uveden výrok, odůvodnění a poučení o oprávněném prostředku. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou zřejmé argumenty, které vedly ke konečnému rozhodnutí, i úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení důkazů. Ohradil se proti tvrzení, že se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou týkající se nepřesného vymezení skutku. Setrval rovněž na svém vyjádření, že ve výrokové části rozhodnutí SÚKL je jasně uvedeno, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, za což se jí ukládá pokuta v souladu s § 16 odst. 4 písm. b) věty druhé zákona o cenách.
35. Žalovaný má za to, že správní orgán prvního stupně se dostatečně vypořádal s důkazy dodanými žalobkyní v konfrontaci s důkazy dodanými jednotlivými zdravotními pojišťovnami, neboť porovnal žalobkyní předložené doklady s doklady zaslanými ze strany zdravotních pojišťoven, přičemž zjistil, že tyto doklady vzájemně nekolidují. Tato nová skutková zjištění shledal správní orgán prvního stupně jako důvodná pro snížení pokuty na částku 190.000,- Kč. SÚKL řádně zjistil skutkový stav, když za účelem spolehlivého zjištění výše nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně dožádal zdravotní pojišťovny o předložení dokladů, ze kterých následně zjistil skutečný počet

balení léčivých přípravků, u kterých došlo ke krácení úhrad zdravotní pojišťovnou. V postupu správních orgánů tedy nelze spatřovat libovůli v hodnocení důkazů. Nadto žalobkyně nepředložila žádné další doklady, které by vyvracely skutkově zjištění SÚKL.

36. Za obstrukční označil žalovaný námitku týkající se možného předložení lékařských předpisů a detailního zmapování úhrad, přičemž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž uvedl, z jakého důvodu jde tento požadavek žalobkyně nad rámec potřebného dokazování. Žalovaný se ztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, že lékařské předpisy by pouze dokládaly, že léčivé přípravky byly vydány, avšak neříkaly by nic o úhradě předmětných léčivých přípravků zdravotními pojišťovnami. Za nesmyslný pak žalovaný označil argument žalobkyně, že důkazy vyhodnocovaly zdravotní pojišťovny namísto správního orgánu. Žalovaný se podrobně zabýval jednotlivými doklady předloženými ze strany zdravotních pojišťoven, které byly předmětem posuzování SÚKL, a dospěl k závěru, že nemá důvod pochybovat o správnosti těchto podkladů, když se prokázalo, že ke krácení úhrady došlo ve větším počtu, než původně žalobkyně doložila, a toto krácení bylo pouze ze strany VZP.
37. Odpovědnost za správní delikt byla žalobkyni jednoznačně prokázána, když na základě proběhlého řízení a všech důkazů nelze mít pochyb o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť jako osoba oprávněná k výdeji léčivých přípravků v postavení prodávajícího porušila pravidla a postupy pro stanovení úředních cen stanovených cenovým předpisem tím, že nedodržela u jednoznačně specifikovaného počtu balení léčivých přípravků úředně stanovenou cenu podle § 5 zákona o cenách a v rozporu s podmínkami uvedenými v čl. V. odst. 2 a 4 cenového předpisu překročila maximální obchodní přírážku.
38. Důležitým dokladem pro vyúčtování je dle žalovaného faktura vystavená lékárnou a předaná ve stanoveném datovém rozhraní elektronickou cestou nebo na datovém nosiči, případně v papírové formě zdravotní pojišťovně. Lékárna může uvést na receptu i údaj o úhradě, tento údaj je však fakultativní a pouze informační, pojišťovna se dle něho neorientuje. Recept je přílohou k faktuře. Pojišťovna následně po obdržení receptu tento pouze naskenuje a archivuje ho. Recept považuje pojišťovna za doplňkový doklad, přičemž závazné jsou pro ni údaje uvedené ve faktuře vystavené lékárnou a předložené pojišťovně.
39. Doklady předložené žalobkyní byly ze strany správního orgánu prvního stupně podrobeny pečlivému zkoumání, jehož výsledkem bylo zjištění, že žalobkyně nepředložila doklady o krácení úhrad od všech pojišťoven, ale pouze od VZP, přestože léčivé přípravky s překročenou maximální cenou byly účtovány i ostatním zdravotním pojišťovnám, které na rozdíl od VZP neprovádějí tak důslednou kontrolu vykázaných úhrad nebo ji provádějí v delších časových intervalech. Žalovaný oponoval také námitce, že se nevypořádal s argumentací ohledně možného doprodeje léku po určitou dobu za doprodejové ceny. Poukázal na to, že k této argumentaci se vyjádřil na straně 17 napadeného rozhodnutí. V případě žalobkyně nelze ustanovení pro doprodej léku použít, neboť v období předcházející kontrole nedošlo ke změně ceny původce směrem dolů, tj. k poklesu. Žalobkyně tak neměla možnost využít ustanovení čl. V odst. 7 cenového předpisu pro doprodej léčivých přípravků. Správní orgán tak při výpočtu maximální prodejní ceny, za kterou mohla žalobkyně léčivý přípravek prodat, vycházel z ceny původce uvedené na

dodacích listech, tj. ceny původce, která nepřekročila stanovenou maximální cenu, jak je v protokolu o kontrole rovněž konstatováno.

40. Námitce nedostatečného vypořádání se se stanovením výše majetkového prospěchu žalobkyně žalovaný oponoval tím, že úvahy, kterými se správní orgán při stanovení částky řídil, jsou patrné jak z napadeného rozhodnutí, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Sama žalobkyně v rámci správního řízení nepředložila požadované doklady a jí požadované recepty nemají vypovídající hodnotu pro určení, zda došlo ke krácení úhrad vyúčtovaných žalobkyní ze strany zdravotních pojišťoven. Vydání předmětných kontrolovaných léčivých přípravků bylo prokázáno již při kontrole a tato skutečnost nebyla v celém správním řízení sporná, ani nebyla žalobkyní zpochybňována.
41. Žalovaný má za prokázané, že žalobkyně porušovala cenové předpisy soustavně a nejednalo se o ojedinělá porušení, což vyplývá i z množství balení léčivých přípravků. Žalobkyně tedy spáchala správní delikt opakovaně, několikrát a v krátkém časovém úseku a u velkého počtu balení léčivých přípravků. Lze proto hovořit o běžné praxi žalobkyně v kontrolovaném období. Skutečnost, že se jednalo o první porušení cenových předpisů žalobkyní, byla vyhodnocena jako polehčující okolnost. Žalovaný zároveň odmítl argument žalobkyně, že toto jednání mělo být uspokojivě vysvětleno, neboť není známo, čím tak mělo být učiněno.
42. Námitku, že v případě žalobkyně měla být uplatněna tzv. ochranná lhůta, žalovaný odmítl pro její účelovost. V tomto tvrzení žalovaný spatřuje snahu žalobkyně vyhnout se sankci za porušení cenových předpisů, přičemž již vyložil, že čl. V odst. 7 cenového předpisu se na žalobkyni nevztahoval. SÚKL při výpočtu maximální prodejní ceny, za kterou mohla žalobkyně léčivý přípravek prodat, vycházel z ceny původce uvedené na dodacích listech, tj. ceny původce, která nepřekročila stanovenou maximální cenu.
43. Skutečnost, že žalobkyně se snažila odstranit nedostatky zjištěné při kontrole, byla jako polehčující okolnost zohledněna. I kdyby žalobkyně zasílala přehledy léčivých přípravků k úhradě zdravotním pojišťovnám s určitým časovým odstupem, vždy mohla kontrolovat nastavení cenotvorby v lékárenském systému k jakémukoli dni a jakémukoli léčivému přípravku, neboť není třeba čekat na přípravu vyúčtování na zdravotní pojišťovny. Žalovaný však vyhodnotil, že žalobkyně své zaměstnance nekontrolovala, ani nekontrolovala, jakým způsobem jsou stanoveny ceny léčivých přípravků v jí provozované lékárně. Žalobkyně tudíž nevynaložila dostatečné úsilí, aby porušení právní povinnosti zabránila.
44. Žalovaný je toho názoru, že se v napadeném rozhodnutí pečlivě zabýval postupem správního orgánu prvního stupně při hodnocení zákonných kritérií pro uložení sankce. Jeho postup shledal správným a zákonným, přičemž zdůraznil, že správní orgán prvního stupně nepřihlížel ke znakům skutkové podstaty jako k přítěžující okolnosti, tudíž se nedopustil porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Námitku, že polehčující a přítěžující okolnosti jsou ze strany správního orgánu hodnoceny chaoticky a bez příslušného odůvodnění, žalovaný odmítl jako účelové tvrzení s tím, že v dané věci lze jednoznačně určit, na základě jakých skutečností správní orgán prvního stupně dospěl ke stanovení pokuty. Správním orgánem uložená výše sankce, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil, je řádně zdůvodněna v napadeném rozhodnutí na straně 18 - 19.

45. K námitce porušení zásady legitimního očekávání žalovaný uvedl, že přehled uložených sankcí zveřejněný na webových stránkách SÚKL je pouze orientační, SÚKL v každém jednotlivém případě postupuje zcela individuálně s přihlédnutím ke zvláštnostem každého jednotlivého řízení. Nelze tak zohlednit námitku, že postupem v předmětné věci vznikly nedůvodné rozdíly, neboť průměrná výše uložených pokut nemůže být směrodatným ukazatelem, ze kterého by bylo možno vycházet při stanovení výše pokut. Daný případ není srovnatelný se žádným dříve pravomocně rozhodnutým případem správního deliktu, neboť okolnosti, za nichž ke správnímu deliktu došlo, jsou odlišné od jiných již řešených případů.
46. K námitce porušení zásady zákazu reformace in peius žalovaný uvedl, že právní předpisy explicitně nevylučují, aby v řízení o správním deliktu, které je vedeno po zrušeném příkazu, nemohlo dojít po novém posouzení podkladů, které předtím nebyly známy, k uložení nové výše pokuty, která by odpovídala zjištěnému stavu věci. Zopakoval, že v rámci vedeného správního řízení správní orgány nedospěly k totožným závěrům jako v případě příkazu, přičemž nebyly prokázány skutečnosti svědčící pouze ve prospěch žalobkyně, ale i v její neprospěch. Správní orgán prvního stupně tedy při ukládání pokuty ve zrušeném příkazu vycházel ze zcela jiných zjištění, než která byla následně ve správním řízení prokázána. Podkladem pro rozhodnutí nebyla pouze zjištění učiněná správním orgánem v rámci kontroly provedené dne 8. 10. 2013, ale i zjištění, která správní orgán prvního stupně učinil v rámci vedeného správního řízení, a to z vyjádření zaslaného žalobkyní i podkladů, které obstaral SÚKL.
47. K posuzování horní hranice sazby pokuty žalovaný uvedl, že v případě, kdy je možné nepřiměřený majetkový prospěch vyčíslit a tento by byl nižší než 1 000 000 Kč, postupuje se v souladu s větou druhou § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách a může být uložena pokuta do výše 1 000 000 Kč. Správní orgán prvního stupně při stanovení výše pokuty vycházel z jiných zjištění, než učinil před vydáním příkazu. Pokutu ve výši 190 000 Kč považuje žalovaný vzhledem ke skutkovým okolnostem případu za odůvodněnou a přiměřenou, když výše nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně byla spolehlivě zjištěna.
48. Žalovaný odmítl i námitku týkající se likvidační výše pokuty, když sankce představuje pouhých 19 % z maximální možné výše pokuty, přičemž žalobkyni byla poskytnuta možnost rozložení splácení uložené pokuty do splátkového kalendáře. Žalovaný rovněž neshledal, že by ve správním řízení vyvstala okolnost svědčící skutečnosti, že by žalobkyni hrozily existenční potíže.
49. Za účelový označil žalovaný argument týkající se délky správního řízení. Ačkoli se dané správní řízení vede déle než čtyři roky, tato skutečnost nic nemění na tom, že ze strany žalobkyně došlo k porušení právních předpisů, za které lze dle právních předpisů uložit pokutu. Sankce v tomto případě rozhodně nepostrádá žádnou ze svých funkcí. Ačkoli žalobkyně uvedla, že od této doby u ní nebylo zaznamenáno žádné pochybení ve vztahu k cenovým předpisům, nebyla ode dne 8. 10. 2013 u žalobkyně provedena žádná cenová kontrola ze strany SÚKL, a tudíž nelze konstatovat, že na straně žalobkyně již nedošlo

k žádnému porušení cenových předpisů; žádné porušení právních předpisů pouze nebylo zjištěno.

50. V replce žalobkyně uvedla, že faktura má velký význam z hlediska účetního, v zavedené praxi zdravotních pojišťoven je ale faktura pouze podružným dokumentem. Navíc recepty mohou být fakturovány až se značným zpožděním, když léčivé přípravky mohly být vydány v době účinnosti jiného cenového předpisu, a je tedy relevantní jiná státem regulovaná cena.
51. Jelikož je u správních deliktů podle zákona o cenách stanovena objektivní i subjektivní prekluzivní lhůta v délce pěti, respektive tří let, je možné dojít k obecně platnému principu: *„Jestliže uplynula od spáchání přestupku delší doba, snižuje se význam jeho stíhání, které tak přestává plnit svou společenskou funkci. Snižuje se tak škodlivost činu pro společnost.“* Žalobkyně odkázala na nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 535/03, v němž se Ústavní soud vyjadřoval k přiměřenosti doby trvání trestního řízení. Poukázala dále na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu ČR týkající se zastavení trestního stíhání s ohledem na skutečnost, že trestní stíhání trvalo neúměrně dlouhou dobu.
52. K výši uložené pokuty žalobkyně v replce namítla, že žalovaný vychází čistě ze zákonného rozmezí, kromě něj je však nutné zohledňovat i jiné okolnosti, které však správní orgán pominul. Za zarážející označila postoj žalovaného k presumpci neviny, pokud žalovaný dovedl, že nelze říci, že žalobkyně cenové předpisy neporušuje, neboť pochybení u ní nebylo žádnou kontrolou zjištěno, jelikož žádná další kontrola neproběhla. Správní orgán nemůže předpokládat skutečnosti, jež nejsou ničím podložené a klást je k tíži žalobkyně tím, že nezohlednil roli, kterou mělo již samotné projednávání správního deliktu.
53. K neodůvodněným rozdílům ve správních řízeních žalobkyně doplnila, že správní orgán by měl prokázat, k jakým rozdílům v daných řízeních došlo a v čem jsou tyto rozdíly jedinečné. Žalobkyně nepředložila průměrnou pokutu, ale soupis pokut, které správní orgán udělil, přičemž jí udělená pokuta převyšuje ostatní pokuty v obdobných věcech a tento rozdíl nebyl správním orgánem ničím osvětlen. Z výše pokut je naopak zřejmé, že pokuta udělená žalobkyni příkazem je pokutou v daných věcech běžnou, z čehož plyne, že správní orgán žalobkyni trestá za vedené správní řízení a za to, že v rámci správního řízení uplatňuje svá procesní práva a navrhuje důkazy.
54. V duplice žalovaný konstatoval, že správní orgány v daném řízení nikdy netvrdily, že pojišťovny provedou úhradu bez předání receptů, ani to, že neprovádějí žádnou jejich kontrolu. Žalovaný setrval na tom, že správní orgán prvního stupně přesně zjistil, v jakých případech došlo k překročení maximální obchodní přírážky. Nadto je toho názoru, že lékařské předpisy by v tomto případě pouze dokládaly, že léčivé přípravky byly vydány, avšak neříkaly by nic o úhradě předmětných léčivých přípravků zdravotnímu pojišťovnami.
55. V posuzované věci nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 17 odst. 3 zákona o cenách, neboť lhůta byla zachována. K délce řízení žalovaný

uvedl, že se jedná o složité řízení, které procházelo několika fázemi, tudíž v tomto období nedošlo k žádným nečinnostem ani průtahům ze strany správních orgánů.

56. Výše pokuty a postup správního orgánu při aplikaci správního uvážení byl dostatečně odůvodněn, neboť správní orgán zohlednil veškeré okolnosti svědčící jak ve prospěch, tak i v neprospěch žalobkyně.
57. K porušení principu presumpce neviny by došlo pouze v případě, pokud by bylo ze strany správního orgánu uvedeno, že ačkoli od 8. 10. 2013 nebyla u žalobkyně provedena žádná cenová kontrola, přesto žalobkyně i nadále porušuje cenové předpisy, což se však nestalo. I když se na webových stránkách SÚKL nachází seznam pravomocně ukončených správních řízení včetně pokut v nich uložených, jedná se o seznam pouze orientační, neboť SÚKL v každém jednotlivém správním řízení postupuje zcela individuálně s přihlédnutím ke zvláštnostem každého jednotlivého řízení. Každé správní řízení je navíc anonymizováno, tudíž SÚKL nemůže zveřejňovat údaje z těchto správních řízení jiným subjektům.
58. Rozsudkem ze dne 2. 7. 2020 č.j. 5 Ad 4/2017 - 82 Městský soud v Praze žalobu zamítl (dále též jen „rozsudek městského soudu“). Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 8. 2022 č.j. 9 As 206/2020 - 46 ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušovacího rozsudku konstatoval, že námitky žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí i rozsudku městského soudu nejsou důvodné. Jako nedůvodnou posoudil rovněž námitku ohledně vad řízení před správním orgánem. Důvodnou však shledal námitku, kterou žalobkyně brojila proti neprovedení důkazu přehledem sankcí. Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem městského soudu, že samotný přehled sankcí nevypovídá nic o konkrétních skutkových či právních okolnostech, které by bylo možné porovnat, a posoudit tak, zda se správní orgány odchýlily od své ustálené rozhodovací praxe. Uvedl, že žalobkyně neodůvodněné rozdíly při ukládání pokuty obecně namítla již ve správním řízení a žalovaný se s touto námitkou vypořádal též obecně. K přehledu sankcí, který žalobkyně navrhla provést jako důkaz v řízení o žalobě, se žalovaný opět vyjádřil jen obecně a nevysvětlil, z jakého důvodu považuje předložený seznam pouze za orientační, proč nemůže být průměrná výše pokut směrodatným ukazatelem a z jakého důvodu není případ žalobkyně s žádným předchozím případem srovnatelný. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že žalobkyni nelze klást k tíži, že z přehledu sankcí nejsou přímo patrné skutkové okolnosti jednotlivých případů. Podotkl, že žalovaný až ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že výše pokuty odpovídá především zjištěnému nepřiměřenému majetkovému prospěchu. Uzavřel, že řízení před městským soudem bylo stíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Městskému soudu uložil, aby v dalším řízení provedl žalobkyní navrhovaný důkaz a tento věcně vyhodnotil.
59. K výzvě soudu, aby se žalobkyně vyjádřila k argumentaci žalovaného uplatněné v reakci na její kasační stížnost a týkající se rozhodování o výši pokuty v jiných případech, žalobkyně v podání ze dne 27. 10. 2022 uvedla, že požaduje předložení plného výčtu případů, na které odkazovala v žalobě, neboť žalovaným předložený vzorek případů mohl být vybrán účelově. Současně s odkazem na obsah žaloby setrvala na důvodnosti své námitky, že žalovaný neprokázal výši nepřiměřeného majetkového prospěchu. Podotkla, že zásada

individualizace trestu se prolíná se zásadou legitimního očekávání, kdy správní uvážení ohledně ukládané sankce není bezmezná a při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nemohou vznikat nedůvodné rozdíly. Uloženou sankci považuje žalobkyně i nadále za nepřiměřeně přísnou, přičemž v případě, že soud dospěje k závěru, že se předmětného deliktního jednání dopustila, by měl přihlédnout ke způsobeným následkům a vyměřit tomu adekvátní výši pokuty.

60. Na podání ze dne 23. 11. 2022, jímž žalovaný doplnil specifikaci výše nepřiměřeného majetkového prospěchu v některých dalších případech, již žalobkyně nijak nereagovala.
61. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 31. 1. 2023, právní zástupce žalobkyně setrval na žalobní argumentaci a odkázal na žalobu, jakož i na další podání žalobkyně ve věci samé. Zdůraznil, že z přehledu sankcí, který žalobkyně soudu předložila, vyplývá uložení pouze jedné vyšší sankce, přičemž podle názoru žalobkyně nelze nepřiměřený majetkový prospěch považovat za jediné kritérium pro stanovení výše sankce. Žalovaný při jednání navrhl žalobu zamítnout a v podrobnostech odkázal na svá dosavadní vyjádření a na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, při jednání provedl důkaz přehledem sankcí, který k žalobě přiložila žalobkyně, a dále důkaz tabulkami s výčtem jednotlivých správních řízení a uvedením zjištěné výše neoprávněného majetkového prospěchu, které předložil žalovaný jednak v rámci vyjádření ke kasační stížnosti a dále též k výzvě soudu.
62. Při rozhodování v posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:
63. Podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v relevantním znění platí, že *právníká nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že nedodrží věcné podmínky, pravidla nebo postupu pro stanovení úředních cen, jejich změn a způsobu jejich sjednávání, uplatňování a vyúčtování, stanovení cenovými orgány podle § 5 odst. 5*
64. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách v relevantním znění platí, že *za správní delikt se uloží pokuta ve výši jedno až pětinašobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b).*
65. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud považuje za potřebné poznamenat, že neshledal důvod odchýlit se od závěrů, k nimž dospěl ve svém předchozím rozhodnutí stran vypořádání námitek, které nebyly předmětem výtek Nejvyššího správního soudu vyjádřených v jeho zrušovacím rozsudku. V této souvislosti lze konstatovat, že Nejvyšší správní soud se explicitně ztotožnil s argumentací městského soudu, pokud jde o vypořádání žalobních námitek týkajících se informací od pojišťoven, nemožnosti vyloučit účelovost tvrzení pojišťoven, zákazu reformace *in peius*, maximální výše napadené pokuty, nepřihlédnutí k poměrům žalobkyně a likvidačnímu charakteru pokuty a nezohlednění doby uplynulé od kontroly.
66. Před vlastním vypořádáním žalobních námitek, které jsou koncipovány povětšinou obecně a bez vazby na konkrétní skutkové či právní okolnosti nebo děje, soud považuje

za důležité předeslat, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, není-li z této zásady zákonem výslovně stanovena výjimka (viz § 76 s.ř.s.). Touto výjimkou pak není ani řízení ve věci správního trestání (srov. rozhodnutí NSS ze dne 18. 2. 2020 č.j. 10 As 156/2018-110). Obsah žaloby, resp. jednotlivých žalobních bodů proto v podstatě předurčuje obsah a podobu rozhodnutí soudu. Je-li žaloba jen kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Pokud žalobce uplatní toliko obecnou námitku, bude obvykle obecné i vypořádání takové námitky soudem (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, čj. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, čj. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, čj. 7 As 17/2008-60, a rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78 a ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

67. Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesrozumitelného vymezení skutku a přesvědčivého odůvodnění. V obecné rovině, jelikož žalobkyně neidentifikovala konkrétní nedostatky či pasáže napadeného rozhodnutí, jimž údajně neporozuměla, soud uvádí, že na rozdíl od žalobkyně neshledal, že by z napadeného rozhodnutí nebylo zřejmé, z jakých podkladů správní orgány vycházely, které skutečnosti vzaly za prokázané a jakými úvahami se řídily při hodnocení důkazů i stanovení sankce. Napadené rozhodnutí bude zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti v zásadě tehdy, nebude-li možné porozumět tomu, jak správní orgán rozhodl. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. tedy nebude toliko dílčí a pro výrokovou část rozhodnutí marginální nesrozumitelnost. Žalobkyně ovšem nespécifikovala jakoukoli relevantní nesrozumitelnost, kterou by se soud měl zabývat. Pokud namítla, že si žalovaný často protirečí a zaměňuje odůvodnění napadeného rozhodnutí s předchozími rozhodnutími vydanými v dané věci, není vůbec zřejmé, kterou část/části napadeného rozhodnutí má na mysli. Napadené rozhodnutí je přitom přehledně strukturováno, v jeho první části je popsán průběh předchozího řízení, ve druhé části jsou žalovaným deklarovány zásady přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení, třetí část obsahuje rekapitulaci odvolacích námitek a jejich jednotlivé vypořádání žalovaným a závěrečná čtvrtá část se věnuje odůvodnění nákladů řízení. Tvzení žalobkyně, že *není možné určit, s jakými zjištěními se správní orgán ztotožnil, odkazoval-li při vypořádání námitek žalobkyně na dřívější rozhodnutí ve věci*, je zjevně účelové, neboť úvahy, které žalovaný představil při vypořádání jednotlivých odvolacích námitek, jsou formulovány standardním a srozumitelným způsobem. Soud rovněž nerozumí významu oponentury žalobkyně k údajnému argumentu žalovaného o „účelovosti tvrzení žalobkyně“. Žalobkyně v tomto směru neoznačila konkrétní úvahu žalovaného, případně část odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž měla být uvedená formulace žalovaným použita. Soud není nikterak povinen pátrat, kde a v jakém kontextu měl žalovaný užít konkrétní výraz či slovní spojení, které žalobkyně považuje za nesprávné. Relevantnost takové námitky tudíž nelze posoudit a na jejím základě nelze napadené rozhodnutí označit za nezákonné.

68. Skutek je v prvoinstančním rozhodnutí popsán zcela v souladu s požadavky právní úpravy (§ 68 odst. 2 správního řádu), jakož i relevantní judikatury zabývající se náležitostmi

výrokové části obecně i ve vztahu ke správnímu trestání. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008 č.j. 2 As 34/2006-73 se k náležitostem výroku o správním deliktu konkrétně podává, že: „*Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*“ V nyní posuzované věci je vymezení skutku v intencích citovaného rozhodnutí definováno místem (provozovna X), časem (období spáchání skutku je specifikované vždy u každého balení léčivého přípravku) i způsobem spáchání (nedodržení úředně stanovené ceny a překročení maximální obchodní přírážky v rozporu s podmínkami cenového předpisu), jakož i uvedením názvu každého léčivého přípravku, jejich počtu a kódu SÚKL. Z výroku je rovněž zřejmá právní kvalifikace skutku [§ 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách] včetně právní normy, podle níž je ukládána sankce [§ 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách]. Vypořádání obsahově shodné odvolací námitky ze strany žalovaného soud považuje za vyčerpávající, jelikož žalobkyně zřejmě přehlédla, že právní kvalifikace skutku je upravena v § 16 odstavci 1 písm. c) zákona o cenách, zatímco mantinely pro uložení pokuty jsou stanoveny v odstavci 4 písm. b) téhož zákonného ustanovení. Žalobkyně nadto (ani v odvolání proti rozhodnutí SÚKL) neuvedla, z jakých konkrétních částí výroku má tvrzená nesrozumitelná právní kvalifikace skutku vyplývat.

69. Zcela obecná je rovněž námitka žalobkyně, že žalovaný se *nevypořádal s důkazy dodanými žalobkyní v konfrontaci s důkazy dodanými jednotlivými zdravotními pojišťovnami*. Není zřejmé, jaké konkrétní důkazy měly podle názoru žalobkyně zpochybnit pravost či pravdivost informací sdělených zdravotními pojišťovnami, když žalobkyně ani neuvedla, jaké konkrétní informace poskytnuté zdravotními pojišťovnami považuje za nepravdivé a na základě jakých (a jakým způsobem podložených) úvah k takovému závěru dospěla. Pokud se žalobkyně neztotožnila s určitým závěrem, který správní orgány učinily, bylo zcela v její dispozici, aby v žalobě tento závěr a úvahy správního orgánu jednoznačně přdestřela tak, aby se soud mohl zabývat konkrétním závěrem, úvahou či postupem správního orgánu a posoudit jeho zákonnost. Námitku, že z *napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakými úvahami se při hodnocení důkazů správní orgán řídil*, je soud nucen pro její věcnou bezobsažnost odmítnout jako nedůvodnou. Pouze pro úplnost a nad rámec nutného vypořádání této žalobní námitky soud dodává, že žalobkyně ve skutečnosti relevantním způsobem nezpochybnila pravost, resp. pravdivost informací sdělených zdravotními pojišťovnami ohledně rozsahu jí účtovaných léčivých přípravků ve zjišťovaném období. Obsahem spisového materiálu totiž nejsou žádné takové podklady, resp. důkazy, které by v této souvislosti žalobkyně označila či předložila. Jak ostatně vyplývá z námitek, které podala proti protokolu o cenové kontrole ze dne 17. 10. 2013, žalobkyně nerozporovala účtování ceny (nesouladně s cenovým předpisem) u jednotlivých léčivých přípravků, neboť sama uvedla, že *ceny byly špatně převzaty z dodacích listů - špatný řádek dodacího listu-omyl personálu, který naskladňoval zboží*.

70. V návaznosti na právě uvedené soud bez výhrad souhlasí se žalovaným, že lékařské předpisy, jichž se žalobkyně dovolává jako důkazu ve věci, by dokladovaly jediné skutečnost, že předmětné léčivé přípravky byly vydány v kontrolovaném období. Tuto skutečnost však žalobkyně výslovně nezpochybnila, když netvrdila, že právě tyto údaje, jež vypovídají o množství jednotlivých léčivých přípravků následně žalobkyní vyúčtovaných zdravotním pojišťovnám, jsou mylné. Zároveň soud shodně se žalovaným

postrádá souvislost mezi reálnou vypovídací schopností lékařských receptů a prokazováním (zkrácené či nezkrácené) úhrady zdravotními pojišťovnami, resp. výše nepřiměřeného majetkového prospěchu na straně žalobkyně. Z lékařského receptu může být patrné pouze to, že určitý léčivý přípravek byl vydán, nikoli to, v jaké výši byla zdravotní pojišťovnou provedena úhrada za tento vydaný léčivý přípravek na základě žalobkyní následně uplatněného vyúčtování.

71. Tvrzení, že žalobkyně je v současné době ve sporu ohledně úhrad léčivých přípravků, a nemůže tedy vyloučit účelovost tvrzení některých zdravotních pojišťoven, samo o sobě nediskredituje a nesnižuje důkazní hodnotu informací, které zdravotní pojišťovny na výzvu správního orgánu sdělily, nadto žalobkyně toto tvrzení zcela ničím nedoložila. Ani námitka poukazující na chybnost zdůvodnění žalovaného o tom, že zdravotní pojišťovny jsou důvěryhodným zdrojem informací, tedy nemůže obstát. Žalovaný neměl k dispozici žádné podklady/důkazy, z nichž by měla vyplývat žalobkyní namítaná nevěrohodnost informací, které zdravotní pojišťovny na výzvu správního orgánu poskytly. Námitka, že *důvěryhodnost je věcí volného hodnocení důkazů*, se tudíž míjí s reálným obsahem spisového materiálu, v němž nejsou založeny žádné podklady, s nimiž by se správní orgány měly v rámci hodnocení důkazů konfrontovat. Soud zcela nerozumí žalobkyní namítanému ekonomickému zájmu pojišťoven, který by měl vést k záměrnému zkreslení jimi poskytnutých údajů, nicméně faktem zůstává, že jde o pouhé tvrzení, které není opřeno o konkrétní důkazy, a jako takové je proto irelevantní. Tvrzení, že kontrola byla u žalobkyně zahájena z podnětu (na objednávku) jedné ze zdravotních pojišťoven, nemůže samo o sobě, i pokud by se jednalo o doloženou skutečnost, zpochybnit skutková zjištění o nedodržení podmínek, pravidel a postupů pro uplatňování stanovených úředních cen ze strany žalobkyně.
72. Pokud žalobkyně namítala, že z napadeného rozhodnutí ani ze spisového materiálu není zřejmé, na základě jakých okolností a kritérií dospěl žalovaný k jinému závěru o krácení úhrad, pravděpodobně přehlédla, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí je na straně 13 žalovaným konstatováno (prostřednictvím citace odůvodnění rozhodnutí SÚKL), že *„Účastník řízení naopak zaslal doklady o krácených úhradách k receptům, které byly prokazatelně lékárnou vydány ještě před kontrolou Ústavu či po provedené kontrole a v rámci kontroly nebyly kontrolovány, tj. předcházely či následovaly kontrolovanému období duben – červenec 2012“*. Soud zároveň ověřil, že správní spis obsahuje protokol ze dne 26. 2. 2014, jehož přílohou č. 1 je tabulka, v níž je přehledně barevně odlišeno zjišťované období od období před a po tomto období, neboli údaje, které byly uvedeny v protokolech VZP předložených žalobkyní, vypovídaly i o úhradách za jiná období. Závěr, k němuž správní orgány dospěly ohledně počtu léčivých přípravků, u nichž zdravotní pojišťovna (zde pouze VZP) sama přistoupila ke krácení úhrad žalobkyni, tedy koresponduje se zjištěným skutkovým stavem. Jelikož žalobkyně ve vztahu k tomuto skutkovému zjištění neuvedla jiné (skutkové či právní) námitky, soud uzavírá, že žalovaný nepochybil, pokud při stanovení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně vycházel z počtu 50 balení léčivých přípravků (nikoli z počtu 233, jak tvrdila žalobkyně), u nichž zdravotní pojišťovna krátila úhradu.
73. Neopodstatněná je též námitka, že žalovaný se nevypořádal s argumentací žalobkyně, že je možné léky doprodávat po určitou dobu za doprodejové ceny. V mezích této kuse

formulované námitky soud odkazuje na stranu 17 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný zdůraznil, že kontrolováno bylo až období po uplynutí tzv. ochranné tříměsíční lhůty. Žalobkyně se tudíž nemůže dovolávat možnosti prodeje léčivých přípravků za doprodejové ceny poté, kdy již uplynula zákonem stanovená ochranná lhůta, přičemž je nutno dodat, že žalobkyně v tomto ohledu nezpochybnila postup správních orgánů, které vycházely z ceny původce uvedené na dodacích listech, tj. že ceny původce nepřekročily stanovenou maximální cenu. Soud se v tomto ohledu ztotožňuje i s poukazem žalovaného na to, že neznalost zákona a cenového předpisu žalobkyni nikterak neomlouvá. Z uvedeného pak plyne, že skutečnost, že kontrolované období přímo navazovalo na ochrannou lhůtu, nelze hodnotit jako polehčující okolnost, jak žalobkyně namítla ve čtvrtém žalobním bodě.

74. Nelze rovněž vejít na námitku, že žalovaný se nevypořádal se skutečností, zda na straně žalobkyně došlo k nepřiměřenému majetkovému prospěchu a v jaké výši. I v tomto směru lze odkázat na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný na straně 14 a 15 zcela srozumitelně vysvětlil, jak dospěl k výsledné sumě 41.456,- Kč představující výši nepřiměřeného majetkového prospěchu. Žalobkyně neuplatnila žádné konkrétní námitky proti skutkovým zjištěním a závěrům ohledně výše majetkového prospěchu, a soud, který je vázán v žalobě vytyčenými mezemi přezkumu napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 2 věta první s.r.s.), se proto nemůže zabývat věcnou správností těchto zjištění a závěrů z nich učiněných. Pouze pro úplnost soud dodává, že úkolem odvolacího orgánu je zejména reagovat na odvolací námitky. Z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je pak třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Případné mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2014 č.j. 6 Afs 161/2013-25).
75. K dílčí námitce, v níž žalobkyně brojila proti konstatování žalovaného, že protiprávní jednání bylo její běžnou praxí, soud uvádí, že žalobkyně zřejmě úvahu žalovaného vztahující se k tomuto konstatování nepochopila. Žalovaný totiž předmětné hodnocení učinil na základě zjištěného vysokého počtu (434) balení léčivých přípravků, u kterých žalobkyně opakovaně a v krátkém časovém úseku uplatnila požadavek na úhradu nad rámec maximální možné obchodní přírážky, a to výhradně v kontrolovaném období (viz strana 15 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Námitka, že žádná následná kontrola neprokázala, že by se žalobkyně měla dopouštět opakovaného jednání, resp., že se jednalo o první porušení ze strany žalobkyně, je tak irelevantní.
76. Žalovaný výslovně na straně 17 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že jako polehčující okolnost hodnotil (souladně se správním orgánem prvního stupně) pružnou reakci a snahu žalobkyně odstranit nedostatky zjištěné při kontrole. Námitka, že tato skutečnost měla být ze strany správních orgánů hodnocena vysoce pozitivně, když žalobkyně zároveň neosvětlila, co míní „vysoce pozitivním hodnocením“, se tudíž míjí s hodnocením, které oba správní orgány jednoznačně a srozumitelně ve svých rozhodnutích představily a z něhož plyne, že k uvedené okolnosti bylo při úvaze o stanovení výše pokuty jako k polehčující okolnosti přihlédnuto.

77. Pokud správní orgán prvního stupně použil v rámci svých úvah při stanovení výše pokuty slovní obrat „velmi závažné jednání“, nijak se tím neprotivil zákonu, resp. právním normám obecně. Skutečnost, že zákonodárce v souvislosti s předmětným správním deliktem nerozlišoval (neodstupňoval) míru jeho závažnosti, nebrání tomu, aby správní orgán v intencích své diskreční pravomoci zvolil vhodné slovní spojení, kterým vyjádří potřebnou intenzitu či relevantní rozsah hodnoceného jednání. Námitka, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí s touto odvolací argumentací žalobkyně nevypořádal přezkoumatelným způsobem, postrádá konkretizovaný rozměr, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí (na straně 16 a 17) je zřejmé, že žalovaný se touto odvolací námitkou zabýval, přičemž žalobkyně neosvětlila, jaké úvahy žalovaného jsou podle ní nepřezkoumatelné a z jakého důvodu.
78. Námitka žalobkyně, že polehčující a přitěžující okolnosti jsou správním orgánem hodnoceny chaoticky a bez příslušného odůvodnění, když není zřejmé, jaký je jejich vliv na rozhodnutí správního orgánu a výši sankce, je též nedůvodná. Soud ve vztahu k této blíže nekonkretizované námitce odkazuje na příslušné pasáže odůvodnění rozhodnutí SÚKL (na stranách 13 – 16) a napadeného rozhodnutí (na straně 21), které obsahují srozumitelné a dostatečně určité posouzení okolností, které správní orgán vzal při stanovení výše sankce v potaz. Nadto je nutné zdůraznit, že tuto námitku žalobkyně v odvolacím řízení výslovně neuplatnila.
79. Přisvědčit nelze ani zcela obecné námitce, že některé okolnosti byly k tíži žalobkyně přičítány dvakrát, neboť žalobkyně tyto okolnosti vůbec nespecifikovala. Naprostá obecnost této námitky brání tomu, aby se jí soud zabýval.
80. Obdobně je nutno odmítnout i námitku nepřiměřeně vysoké sankce uvozenou tolikou obecným tvrzením o nelogickém, neodůvodněném, a tudíž nepřezkoumatelném postupu správního orgánu. K této námitce může soud ve stejné míře obecnosti pouze znovu odkázat na napadeným rozhodnutím nedotčené závěry správního orgánu prvního stupně obsažené v odůvodnění jeho rozhodnutí na straně 13 až 16, z nichž plyne, že správní orgány se přezkoumatelným způsobem věnovaly hodnocení jednotlivých polehčujících i přitěžujících okolností při rozhodování o výši uložené sankce.
81. Co se týká námitky porušení zásady legitimního očekávání a s ní spojeného důkazního návrhu v podobě přehledu sankcí uložených ze strany SÚKL v letech 2010 a 2013 – 2016, soud opětovně konstatuje, že správní orgány jsou při své rozhodovací činnosti vázány ustálenou správní praxí ve skutkově shodných či podobných případech, neboť je třeba chránit právní jistotu účastníků správního řízení, že jejich věc bude posouzena stejným způsobem (srov. zejména rozhodnutí NSS ze dne 16. 3. 2010 č.j. 1 Afs 50/2009-233). Žalobkyni však nelze přisvědčit, že správní orgány při rozhodování o výši jí ukládané sankce vybočily ze své dosavadní rozhodovací praxe. Předně je třeba zdůraznit, že žalobkyně byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Soudu proto není zřejmé, z jakého důvodu do přehledu uložených sankcí žalobkyně zařadila též případy, kdy byl konkrétní subjekt potrestán za spáchání správního deliktu podle jiné skutkové podstaty [§ 16 odst. 3 písm. c) zákona o cenách; § 15 odst. 1 písm. b) a f) zákona o cenách; § 16 odst. 1 písm. e) a g) zákona o cenách]. Nelze pochybovat o tom, že právní kvalifikace reflektuje určitý skutkový děj (skutek),

resp. skutková specifika daného jednání, včetně postavení jednajícího subjektu, a je tak vyloučeno porovnávat případy, které jsou odlišně právně kvalifikované. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vysvětlil, že výše pokuty se odvíjí mimo jiné od výše zjištěného nepřiměřeného majetkového obohacení. Sankce uložená v rozmezí 5 000,- Kč až 50 000,- Kč se ve vybraných případech týkala skutků, u nichž nepřiměřený majetkový prospěch pachatele dosáhl maximálně jednotek tisíc korun, tedy nikoli desítek tisíc korun, jako tomu bylo v případě žalobkyně. Na tomto místě soud znovu zdůrazňuje, že nemá pochyb o skutkovém závěru žalovaného ohledně výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, který na straně žalobkyně vznikl. Žalobkyně ani v podání ze dne 27. 10. 2022 nerozvinula svou veskrze obecnou námitku, že k prokázání nepřiměřeného majetkového prospěchu správní orgány nepředložily dostatek důkazů. Jak již soud uvedl výše, žalovaný v napadeném rozhodnutí přesvědčivě zdůvodnil závěr o výši nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně. Ta se naproti tomu vůči těmto závěrům žalovaného nikterak konkrétně nevymezila a nespecifikovala, z jakých důvodů by měly být chybné. Argumentaci žalovaného, že správní orgány při stanovení výše sankce v označených případech vycházely z rozsahu, v jakém se účastník řízení nepřiměřeně majetkově obohatil, považuje soud za logickou. Prostřednictvím tohoto referenčního kritéria bylo totiž možné posoudit závažnost spáchaného správního deliktu ve smyslu § 17 odst. 3 zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017. Žalovaný tuto rozhodovací praxi doložil ve více než 40 případech (z období let 2013 až 2015), a proto ji lze považovat za ustálenou a nikoli ojedinělou či nerelevantní. Byť se žalovaný výslovně nevyjádřil ke všem žalobkyní označeným případům, kdy bylo sankcionováno porušení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, je soud přesvědčen, že žalovaný svou rozhodovací praxi, kterou aplikoval i na případ žalobkyně, prokázal v dostatečném rozsahu. Řečeno jinými slovy, i pokud by snad správní orgány v ostatních případech, k nimž žalovaný neuvedl specifikaci výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, rozhodly o výši sankce bez přihlídnutí k tomuto aspektu deliktního jednání, odchýlily by se od převažující praxe a dopustily by se nepřipustného excesu. Soud proto uzavírá, že i po zhodnocení žalobkyní předloženého přehledu uložených sankcí nelze než konstatovat, že v projednávané věci byla pokuta žalobkyni uložena v souladu s předchozí dlouhodobou rozhodovací praxí příslušných správních orgánů. Žalobkyně tedy nemohla s ohledem na ustálenou správní praxi legitimně očekávat uložení mírnějšího trestu.

82. Soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány porušily zásadu zákazu reformace in peius, když přistoupily k uložení vyšší pokuty, než byla žalobkyni stanovena příkazem ze dne 25. 11. 2013. Příkazní řízení je upraveno samostatně v ustanovení § 150 správního řádu, přičemž podáním včasného odporu proti příkazu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Zásada zákazu změny k horšímu je pro účely správního řízení zakotvena v § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož platí, že *odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal též jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. Pro nyní posuzovanou věc je podstatné, že příkaz, jímž správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 50.000,- Kč, byl odporem jako celek odstraněn, tudíž se otevřel nový prostor pro posouzení nejen viny, ale i trestu. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí aproboval výši sankce, kterou žalobkyni uložil správní orgán prvního stupně, nepostupoval v rozporu s citovaným ustanovením § 90 odst. 3 správního řádu, jelikož neměnil odvoláním napadené rozhodnutí v neprospěch žalobkyně. Zároveň

nelze přehlížet, že uložení vyšší sankce v řízení po zrušení příkazu bylo správními orgány odůvodněno zjištěním nových skutkových okolností týkajících se výše nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně. Sankce ukládaná příkazem totiž reflektovala tvrzení žalobkyně, že k majetkovému prospěchu na její straně de facto vůbec nedošlo, neboť zdravotní pojišťovna plnění žalobkyni krátila, a rozdíl, o který byly ceny překročeny, činil jen 152,47 Kč. V průběhu následného správního řízení vyšlo při dokazování najevo, že nepřiměřený majetkový prospěch žalobkyně dosáhl výše 41.456,- Kč, neboť ke krácení uplatněných úhrad přistoupila pouze jedna zdravotní pojišťovna (VZP), zatímco ostatní zdravotní pojišťovny účtované úhrady žalobkyni proplatily. Námitka, že podkladem pro rozhodnutí byla pouze zjištění učiněná správním orgánem v rámci kontroly provedené dne 8. 10. 2013, tudíž neobstojí. Soud v souvislosti s posuzováním zásady zákazu reformace in peius odkazuje též na rozhodnutí ze dne 1. 3. 2017 č.j. 6 Afs 169/2016-42, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že „(u)stanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jež správnímu orgánu znemožňuje v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.“ V projednávané věci byl prvním rozhodnutím příkaz, jenž byl v důsledku podaného odporu rovněž jako celek zrušen, a správní orgán prvního stupně pak v dalším řízení posuzoval otázku viny žalobkyně a jí ukládaného trestu v plném rozsahu.

83. Skutečnost, že po zrušení prvního rozhodnutí SÚKL z doplněného dokazování vyplynul menší rozsah protiprávní činnosti žalobkyně (krácení úhrad bylo provedeno u 50 balení léčivých přípravků, nikoli jen u 29 balení, jak původně konstatoval správní orgán prvního stupně) se odrazila ve snížení sankce z 200.000,- Kč na 190.000,- Kč. Ani námitka, že vyšly najevo polehčující okolnosti, které měly odůvodnit uložení nižší sankce, není opodstatněná, jelikož ke snížení sankce z těchto důvodů došlo.
84. Soud zcela odmítá konstrukci žalobkyně, podle níž má být horní hranice sankce v projednávané věci limitována pětinásobkem zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu. Z ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách zcela jasně plyne, že *za správní delikt se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč*. Úvahy žalobkyně jednoznačně odporují jazykovému výkladu aplikovaného ustanovení a neodpovídají ani jeho smyslu. Pokud by zákonodárce zamýšlel vytvořit speciální hranici pro uložení pokuty zohledněním výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižšího než 1 000 000 Kč, nic mu nebránilo, aby tak učinil. Smysl daného ustanovení lze spatřovat v tom, že majetkovému prospěchu přesahujícímu 1 000 000 Kč nemusí vždy podle okolností odpovídat sankce v téže výši, a proto zákonodárce umožnil její navýšení v rozsahu jedno až pětinásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, který je vyšší než 1 000 000 Kč. U majetkového prospěchu nižšího než 1 000 000 Kč se však toto pravidlo neuplatní – pro tyto případy zákonodárce výši sankce jednoznačně upravil toliko stanovením její horní hranice, která činí 1 000 000 Kč.
85. Podle ustálené judikatury správních soudů je správní orgán ukládající pokutu povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační

charakter. Žalobkyně ve správním řízení a ani v řízení před soudem ničím nedoložila, že uložená sankce má, resp. může mít vůči ní likvidační charakter, a tato skutečnost nevyplývala ani z jiných zjištění, která v průběhu správního řízení vyšla najevo. Námitka žalobkyně, že žalovaný nepřihlížel k jejím osobním a majetkovým poměrům, je tudíž nedůvodná.

86. Pokud jde o námitku, že správní orgán měl zohlednit délku trvání správního řízení (2012-2017), ani s ní se soud neztotožnil. K této otázce se vyjádřil NSS v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2019 č.j. 9 As 56/2019-28, v němž uzavřel, že: „ (...) z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. „Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“ (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. *Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství*, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení.“ Přestože délka posuzovaného správního řízení by mohla být hodnocena jako nepřiměřená, není tato okolnost jakkoli významná pro ukládání sankce, jak žalobkyně dovozuje, a nemůže tedy být zohledněna jako okolnost mající vliv na výchovnou či jinou funkci sankce.
87. Návrh žalobkyně na moderaci výše uložené pokuty soud také neshledal důvodným. Nutno předeslat, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012 č.j. 1 Afs 1/2012-36). Smyslem a účelem moderace ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek NSS 7 As 22/2012-23). Jak vyplývá z vypořádání jednotlivých žalobních námitek, soud na straně správních orgánů nezjistil žádné pochybení (exces) při hodnocení polehčujících a přitěžujících okolností a stanovení sankce. Žalobkyně též nijak nedoložila své tvrzení o likvidačním charakteru pokuty, přičemž ani spisový materiál neobsahuje žádné údaje, z nichž by bylo možné učinit závěr o (neuspokojivých) majetkových poměrech žalobkyně. Sankce byla žalobkyni uložena toliko v rozsahu 19 % maximální sazby, a ani z tohoto pohledu není sankcí, kterou by bylo možno považovat za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou.

88. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
89. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 31. ledna 2023

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu