



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **DEVĚTSIL JST, s.r.o.**, IČO: 252 16 791
sídlem Purkyňova 3032/15, 301 00 Plzeň
zastoupena advokátem doc. JUDr. Janem Kocinou, Ph.D.
sídlem Malá 43/6, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZDR 10196/2022-3/OLZP,
sp. zn. OLZP: A8/2022 z 30. 9. 2022

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. V posuzované věci je spor o to, zda se žalobkyně dopustila přestupku uvedeného v § 103 odst. 6 písm. g) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, tím, že jako provozovatelka nestátního

zdravotnického zařízení –Lékárny Devětsil JST na adrese Tyršova 724, 373 44 Zliv (dále jen „**kontrolovaná lékárna**“) a současně jako držitelka povolení k distribuci léčivých přípravků v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech v období 18. 1. 2017 až 16. 11. 2018 distribuovala ze skladu kontrolované lékárny do provozovny společnosti OLIWER Pharmacy s.r.o., sídlem Svetlá 1, 811 02 Bratislava, Slovensko, a do provozovny společnosti SAPPADA spol. s r.o., sídlem Bystrický rad 81, 960 01 Zvolen, Slovensko, celkem 14 368 balení registrovaných léčivých přípravků v souhrnné hodnotě 11 544 666,30 Kč, které žalobkyně odebrala pro potřeby své kontrolované lékárny. Podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech ve znění do 30. 11. 2019 sice platilo, že lékárna může ve výjimečných případech léčivý přípravek odebrat od jiné lékárny, avšak v našem případě je spor o to, zda společnosti OLIWER Pharmacy s.r.o. a SAPPADA spol. s r.o. se sídlem na Slovensku splňují definici „lékárny“ ve smyslu zákona o léčivech.

2. Rozhodnutím Státního Ústavu pro kontrolu léčiv č. j. sukl31034/2022, sp. zn. sukl3104455/2021 z 10. 2. 2022 (dále jen „**rozhodnutí Ústavu**“) byla žalobkyně shledána vinou za spáchání výše specifikovaného přestupku, za který jí byla uložena pokuta 5 000 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení 1 000 Kč. Po žalobkyní podaném odvolání žalovaný rozhodnutí Ústavu změnil tak, že zpřesnil časové období, ve kterém žalobkyně distribuovala ze svého kontrolovaného skladu společností na Slovensku léčivé přípravky (18. 1. 2017 až 16. 11. 2018 namísto 1. 1. 2017 až 13. 12. 2018). V ostatním se žalovaný ztotožnil s odůvodněním rozhodnutí Ústavu. K jednotlivým odvolacím námitkám uvedl, že výroková část rozhodnutí splňuje podmínky § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „**PřesZ**“), neboť dostatečně popisuje skutek, místo, čas a způsob spáchání. Zároveň žalovaný shledal, že přestupek byl spáchán formou pokračování dle § 7 PřesZ: jednotlivé dílčí útoky byly vedeny jednotným záměrem, naplňovaly skutkovou podstatu stejného přestupku, byly spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a rovněž i blízkou časovou souvislostí. Žalovaný setrval na tom, že k naplnění skutkové podstaty přestupku došlo, neboť judikatura postavila najisto, že slovenská lékárna není lékárnou dle zákona o léčivech, proto se žalobkyně dopustila nezákonné distribuce. Závěrem upozornil, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro vedení společného řízení dle § 88 PřesZ s jinými přestupky, které žalobkyně spáchala dříve. Pokuta byla rovněž stanovena v přiměřené výši.

II. Argumentace účastníků řízení.

3. Žalobkyně v žalobě uvedla, že správní orgány nesprávně vyložily pojem „lékárna“. Poukazuje na skutečnost, že podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech je žalobkyně oprávněna poskytovat léčivé přípravky jiné lékárně (odebírající lékárna je oprávněna odebrat tyto léčivé přípravky pouze výjimečně, a to v případě, kdy nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo když má jiná lékárna nevyužitý zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi), přičemž takové poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami není distribucí. Tak tomu bylo i u společností OLIWER Pharmacy s.r.o. a SAPPADA spol. s r.o., které bezesporu byly lékárnami, byť zahraničními, a které u žalobkyně z důvodu vlastního nedostatku poptávaly léčivé přípravky. I zahraniční lékárna na Slovensku je přitom lékárnou ve smyslu zákona o léčivech. Žalobkyně dodává, že nesprávným výkladem zákona o léčivech se Ústav dopouští dotváření zákona, což je zcela nepřipustné. Pokud existuje rozpor ve výkladu právní normy v rámci veřejného práva, je nutné použít výklad, který je pro adresáta těchto povinností.

4. Pokud by snad žalobkyně nesplnila podmínky pro vydání léčivých přípravků jiné lékárně dle § 82 odst. 4 zákona o léčivech, dopustila by se maximálně přestupku dle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. K tomu žalobkyně odkazuje na rozsudek zdejšího soudu č. j. 11 A 3/2020-64 z 14. 1. 2021, kde je v bodu 73. řečeno: „Závěrem tedy soud shrnuje, že správní orgány správně posoudily, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech nelze aplikovat na lékárnou se sídlem na Slovenské republice, a žalobce se svým jednáním dopustil přestupku dle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech.“. Pojem „jiná lékárna“ užívaný v § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech má daleko širší výkladový význam atouto „jinou lékárnou“ může být i lékárna na území Slovenské republiky. Žalobkyně doplňuje, že pojem „jiná lékárna“ nelze definovat pomocí zákona č. 372/2011, o zdravotních službách, neboť tento zákon byl přijat v době, kdy pojem „jiná lékárna“ v zákoně o léčivech existoval již mnoho let. Zároveň platí, že aby bylo možné žalobkyni zakázat poskytování léčivých přípravků lékárně na území Slovenska, zákonné pravidlo by muselo splňovat požadavky určitosti a jasnosti. Žalobkyně dodává, že s účinností od 1. 12. 2019 došlo k novelizaci § 82 odst. 4 zákona o léčivech tak, že poskytování a odebrání léčivých přípravků, které se nepovažuje za distribuci, je nově možné jen mezi poskytovateli zdravotních služeb poskytujícími lékařenskou péči; s účinností novelizaci žalobkyně vzala na vědomí, že odebrání léčivých přípravků ze strany slovenských lékáren již není možné.
5. Napadené rozhodnutí je navíc dle žalobkyně nepřezkoumatelné, neboť správní orgány neprokázaly žalobkyni jednotný záměr, který je jednou z podmínek pro spáchání přestupku ve formě pokračování dle § 7 PřesZ. Správní orgány ani v tomto směru neprovedly důkaz navržený žalobkyní – Čestné prohlášení lékárny OLIWER Pharmacy s.r.o. Jednotlivé dílčí útoky tak ve skutečnosti představovaly opakující se přestupky. Určení povahy přestupku je však zásadní pro posouzení zániku odpovědnosti žalobkyně. Tento aspekt nebylo možno posoudit právě proto, že nebylo dostatečně odůvodněno, zda se jedná o pokračující přestupek, či nikoliv. Žalobkyně má za to, že k zániku její odpovědnosti došlo uplynutím pěti let od spáchání každého jednotlivého přestupku (dílčího útoku), který je součástí souběhu (opakování) přestupků. Věc je nutno v tomto smyslu posoudit ve prospěch žalobkyně; tím její odpovědnost v podstatném rozsahu již zanikla. Plynutím času zároveň slábne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak i individuální – i u doposud nepromlčených přestupků by proto měla být uložena sankce mírnější.
6. Žalobkyně dále namítá, že v rozporu s § 93 odst. 1 písm. b) PřesZ správní orgány dostatečně nezjistily a neprokázaly, kde (označení místa), kdy (označení času) a jakým způsobem (označení způsobu spáchání) došlo k tvrzenému dodání léčivých přípravků. Ústav se spokojil pouze s formálním předložením výdeků a faktur, aniž by provedl dokazování směřující k úplnému zjištění skutkového stavu a jeho následnému podřazení pod příslušnou skutkovou podstatu přestupku. Na vypořádání této již v odvolacím řízení vznesené námitky přitom žalovaný rezignoval.
7. Nakonec žalobkyně uvádí, že jí byla uložena sankce ve zcela zjevně nepřiměřené výši. Neodpovídá totiž rozhodovací praxi Ústavu. K tomu popisuje přehled sankcí za roky 2020 – 2022 uložených Ústavem za totožné (nebo navíc ještě nějaké další) přestupky různým právníkům osobám. Ani co do průměrné roční výše ukládaných pokut žalobkyni uložená pokuta neobstojí. Žalobkyně proto žádá soud, aby sankci postupem dle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) snížil, nebo od ní zcela upustil. Nelze navíc odhlédnout od skutečnosti, že žalobkyně již byla za totožné přestupky nejednou

potrestána pokutami, které v souhrnu čítají 16 000 000 Kč. Pokud by byla všechna přestupková řízení vedena společně dle § 88 PřesZ, výsledná pokuta by jistě nedosahovala takové výše. Nakonec žalobkyně připomíná, že správní orgán je povinen hodnotit majetkové poměry pachatele ke dni svého rozhodování, což však Ústav ani žalovaný neučinili a vycházeli pouze z ekonomické situace žalobkyně za roky 2016 až 2020.

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě důrazně odmítá, že by slovenské lékárny byly lékárnami ve smyslu zákona o léčivech. To bylo ostatně již „projudikováno“ zdejším soudem a v jednom případě i Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“), které uzavřely, že pokud provozovatel lékárny ze skladových zásob lékárny dodává léčivé přípravky zahraniční lékárně, nepostupuje v souladu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Provozovatel lékárny se tak dopouští distribuce léčivých přípravků a jeho jednání je buď přestupkem dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech (v případech, kdy je držitelem pouze oprávnění k poskytování lékařské péče), nebo přestupkem dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech (v případech, kdy je držitelem oprávnění k poskytování lékařské péče a současně je i držitelem rozhodnutí o povolení k distribuci léčivých přípravků). K poukazu žalobkyně na rozsudek zdejšího soudu č. j. 11 A 3/2020-64 z 14. 1. 2021 žalovaný uvedl, že v citované větě rozsudku došlo ke zjevné chybě, jak později potvrdil NSS v navazujícím rozsudku č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022. Žalovaný dodává, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech, bez ohledu na své znění v čase, neumožňuje poskytovat léčivé přípravky zahraničním lékárnám.
9. K jednotnému záměru páchat přestupek žalovaný poukazuje, že žalobkyně se daného jednání dopouštěla již v minulosti, a to i poté, co již byla na protiprávnost svého jednání upozorněna. Není tak možné, aby jednala v dobré víře, nebo dokonce jen v nepřímém úmyslu. Veškeré znaky pokračujícího deliktu tak byly naplněny a odpovědnost žalobkyně za přestupek proto nezanikla. Žalovaný nadále odmítá, že by výrok rozhodnutí správních orgánů byl nedostatečný nebo že by byl nedostatečně zjištěn skutkový stav ohledně místa, času nebo způsobu spáchání deliktu. Nakonec i výše pokuty byla stanovena přiměřeně s ohledem na rozhodovací praxi Ústavu i společenskou škodlivost; v ostatních případech předestřených žalobkyní se jednalo o méně závažné jednání právnických osob, ačkoliv spáchaly totožný přestupek. S ohledem na rozsah a závažnost jednání žalobkyně není namístě ani od trestu upustit. Žalovaný dodává, že v dané věci nebylo možné vést společné řízení, neboť to vylučuje § 88 odst. 3 PřesZ (zde řešený přestupek byl spáchán až po započetí řízení o předchozích přestupcích).

III. Posouzení věci soudem.

III. 1. Teoretická východiska a předchozí rozhodování soudů v obdobných věcech.

10. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Při tom naznal, že žaloba není důvodná.
11. Ve věci soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků nevyslovil s tímto postupem po poučení soudem nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebylo ani dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve

správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).

12. Soud úvodem předesílá, že se obdobnými případy tomu žalobkyninu již několikrát zabýval, a to v rozsudcích č. j. 11 Ad 9/2020-93 z 15. 12. 2020 (kasační stížnost usnesením NSS č. j. 1 As 509/2020-28 z 18. 3. 2021 odmítnuta), č. j. 11 Ad 3/2020-64 z 14. 1. 2021 (později zrušeno rozsudkem NSS č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022), č. j. 11 Ad 11/2020-91 z 20. 4. 2021 (kasační stížnost nepodána) a č. j. 8 Ad 14/2019-117 z 5. 4. 2022 (později zrušeno rozsudkem NSS č. j. 1 As 116/2022-92 z 20. 4. 2023). Jelikož jeho závěry byly v několika případech věcně přezkoumány NSS, soud nevidí důvodu, proč se od svých dřívějších závěrů („ve znění“ závěrů NSS) odchýlit, a relevantní pasáže citovaných rozsudků proto bez dalšího přejímá.

III. 2. K pojmu „lékárna“ ve světle zákona o léčivech.

13. Soud považuje za klíčové v první řadě zhodnotit vymezení pojmu lékárna ze strany správních orgánů, jelikož v případě, že by se přiklonil k závěru, že zahraniční lékárna není lékárnou ve smyslu zákona o léčivech, nebylo by možné na jednání žalobkyně aplikovat jí tvrzené ustanovení § 82 odst. 4 zákona o léčivech a zkoumání splnění dalších podmínek dle tohoto ustanovení by bylo nadbytečné. Rozhodná pasáž § 82 odst. 4 zněla do 31. 3. 2017 následovně: *„Nejde-li o léčivé přípravky, které se v lékárně připravují, může je lékárna výjimečně odebrat od jiné lékárny, v případě, kdy nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo když má jiná lékárna nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. Takové poskytování a odebírání léčivých přípravků mezi lékárnami se nepovažuje za distribuci.“*. S účinností od 1. 4. 2017 došlo k formulační změně ustanovení (zvýrazněno soudem): *„Nejde-li o léčivé přípravky, které se v lékárně připravují, může je lékárna odebrat od jiné lékárny pouze výjimečně, a to v případě, kdy nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo když má jiná lékárna nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. Takové poskytování a odebírání léčivých přípravků mezi lékárnami se nepovažuje za distribuci.“*. Nakonec s účinností od 1. 12. 2019 došlo k poslední změně ustanovení, dle které: *„Nejde-li o léčivé přípravky, které se v lékárně připravují, může je lékárna odebrat od jiné lékárny pouze výjimečně, a to v případě, kdy nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo když má jiná lékárna nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. Takové poskytování a odebírání léčivých přípravků je možné jen mezi poskytovateli zdravotních služeb poskytujícími lékárenskou péči, a nepovažuje se za distribuci.“*. Žalobkyně uvádí, že s účinností novely zákona o léčivech k 1. 12. 2019 vzala na vědomí, že poskytování a odebírání léčivých přípravků postupem dle § 82 odst. 4 zákona o léčivech je možné již jen mezi poskytovateli zdravotních služeb poskytujícími lékárenskou péči. Za účinnosti předchozí právní úpravy však jednala v souladu s ní.
14. Distribucí léčiv se dle § 5 odst. 5 zákona o léčivech „[...] rozumí všechny činnosti sestávající z obstarávání, skladování, dodávání, včetně dodávání léčiv v rámci Evropské unie a vývozu do jiných zemí než členských států (dále jen „třetí země“), a příslušných obchodních převodů bez ohledu na skutečnost, zda jde o činnost prováděnou za úhradu nebo zdarma. Distribuce léčivých přípravků se provádí ve spolupráci s výrobcí, jinými distributory nebo s lékárnami a jinými osobami oprávněnými vydávat léčivé přípravky veřejnosti, případně léčivé přípravky používat. Za distribuci léčivých přípravků se nepovažuje výdej léčivých přípravků, jejich prodej prodejcem vyhrazených léčivých přípravků a jejich používání při poskytování zdravotních služeb a veterinární péči, jakož i distribuce transfuzních přípravků zařízením transfuzní služby a distribuce surovin pro další výrobu zařízením transfuzní služby. Za distribuci léčivých přípravků

se také nepovažuje dovoz léčivých přípravků ze třetích zemí.“. Léčivé přípravky jsou oprávněny distribuovat osoby, kterým tato činnost byla povolena Ústavem nebo Veterinárním ústavem (§ 75 odst. 3 zákona o léčivech).

15. Dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech platí, že „[p]rovozovatel se dopustí přestupku tím, že poruší zákaz distribuovat léčivé přípravky, které odebral jako provozovatel lékárny podle § 82 odst. 4.“.
16. Jak přdestřel NSS ve svém rozsudku č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022, český právní řád neobsahuje legální definici pojmu lékárna. Jak podle původního zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, tak na něj navazujícího zákona o zdravotních službách je třeba lékárnu chápat jako nestátní zdravotnické zařízení, resp. jako prostory určené pro poskytování zdravotních služeb (srov. § 2 starého zákona a § 4 odst. 1 nového zákona). Lékárnu provozuje právnická nebo fyzická osoba (§ 79 odst. 4 zákona o léčivech), která je provozovatelem ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech. Odvozeně lze tedy lékárnu definovat jako provozovnu provozovatele, ve které se poskytují zdravotní (lékárenské) služby.
17. Ve shodě s městským soudem pak NSS v totožném rozsudku dospěl k závěru, že možnost poskytnout léčivé přípravky jiné lékárně dle § 82 odst. 4 zákona o léčivech (ve znění účinném do 31. 3. 2017) se vztahuje pouze na pohyby léčivých přípravků mezi lékárnami sídlícími na území ČR. „Z pohledu místní a osobní působnosti právních norem je pravidlem, že právní norma se vztahuje na subjekty sídlící na území České republiky, jiná působnost musí být výslovně stanovena zákonem. Jestliže tedy zákon lékárně svěřuje oprávnění k odběru léčivých přípravků od druhé lékárny a této druhé lékárně svěřuje oprávnění k poskytnutí léčivých přípravků, logicky musí tato oprávnění svěřovat pouze lékárnám na území České republiky, nikoli lékárnám na Slovensku. Lékárny sídlící na Slovensku spadají do působnosti slovenských zákonů a jejich činnost je regulována slovenským zákonodárcem. Pro uvedený závěr navíc hovoří i systematika zákona o léčivech, jakož i smysl a účel ustanovení. Zákon o léčivech je založen na striktním rozdělení rolí ve farmakologickém řetězci, který má standardně probíhat v pořadí výrobce léčivého přípravku - distributor - lékárna. Primárním úkolem lékáren je výdej a prodej léčivých přípravků, nikoli jejich distribuce. Distribuce je definována v § 5 odst. 5 zákona o léčivech a rozumí se jí mj. i dodávání léčiv v rámci Evropské unie. K distribuci léčivých přípravků jsou naopak primárně oprávněni distributoři, kteří k tomu musí mít příslušné povolení (§ 75 odst. 3 zákona o léčivech). Smyslem a účelem citovaného ustanovení jistě není umožnit lékárnám bezformální distribuci léčivých přípravků do zahraničí. Smyslem a účelem ustanovení je umožnit výjimečný odběr léčivých přípravků ve dvou zákonodárcem přesně vymezených a výjimečných situacích. V první situaci dané ustanovení umožňuje lékárně reagovat na akutní nedostatek léčivého přípravku, ve druhé situaci umožňuje ulehčit lékárně, která má naopak léčivého přípravku přebytek a hrozila by například jeho expirace. V obou případech se tak jedná o dobrodiní českého zákonodávce, který v uvedených situacích straní českým lékárnám snížením zákonných požadavků. České lékárny díky tomu mají možnost obejít řetězec a získat léčivý přípravek přímo od jiné lékárny než standardně od distributora, resp. poskytnout přebytečný léčivý přípravek bez povolení k distribuci. V obou případech se český zákonodárcem evidentně snaží zamezit vzniku negativních situací spočívajících v nedostatku léčivých přípravků, resp. plýtvání léčivých přípravků na území České republiky.“. NSS tak uzavřel, že postupovat podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech lze pouze výjimečně při přesunu léčivých přípravků mezi lékárnami sídlícími v České republice. Žalobkyně tedy nejednala v souladu s tímto ustanovením, poskytla-li léčivé přípravky lékárně sídlící na Slovensku.

18. Je tak postaveno najisto, že pojmem „lékárna“ ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech se rozumí jen a pouze lékárna česká. Žalobkyně sama uvádí, že postupovala v souladu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech, což však dle jejích slov nepředstavuje distribuci; jinými slovy nerozporuje skutečnost, že léčivé přípravky byly poskytnuty ze skladu kontrolované lékárny společností SAPPADA spol. s r.o. a OLIVER Pharmacy s.r.o., ale činila toliko sporným, že byly distribuovány, a to právě s ohledem na naplnění pojmu „lékárna“. Jelikož však lékárny, které od žalobkyně odebíraly léčivé přípravky, byly lékárnami zahraničními, její činností nebylo nic jiného než distribuce, neboť byla držitelem povolení k distribuci léčivých přípravků. Provozovatel lékárny se tak tímto jednáním dopouští distribuce léčivých přípravků a jeho jednání je buď přestupkem dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech (v případech, kdy je držitelem pouze oprávnění k poskytování lékařské péče), nebo přestupkem dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech (v případech, kdy je držitelem oprávnění k poskytování lékařské péče a současně je i držitelem rozhodnutí o povolení k distribuci léčivých přípravků). Druhý ze jmenovaných případů byl případ žalobkyně, která disponovala povolením k distribuci léčivých přípravků vydaným Ústavem 14. 9. 2009. Je přitom postaveno najisto, že byla naplněna definice § 5 odst. 5 zákona o léčivech, dle které se distribucí rozumí mj. obstarávání, skladování, dodávání léčiv v rámci Evropské Unie bez ohledu na skutečnost, zda jde o činnost prováděnou za úhradu nebo zdarma. Tato forma činnosti *de facto* nebyla sporná – sporné pouze bylo, zda šlo o dovolenou činnost dle § 82 odst. 4 zákona o léčivech. tohoto ustanovení však naplněny nebyly, a žalobkyně se dopustila zapovězené distribuce.
19. Pokud správní orgány i správní soudy opakovaně vyložily, že lékárnou ve smyslu zákona o léčivech nemůže být zahraniční lékárna, pak bylo nadbytečné provádět důkazy, kterými žalobkyně chtěla prokázat, že dotčené zahraniční lékárny splňují zákonné požadavky. Soud proto souhlasí se správními orgány, že nebylo třeba opatřit jako důkaz vyjádření Štátného ústavu pre kontrolu liečiv, se sídlem Kvetná 11, 825 08 Bratislava, o tom, zdali společnosti OLIVER Pharmacy s.r.o. a SAPPADA spol. s.r.o. byly v kontrolovaném období lékárnami.
20. Žalobkyně rovněž namítá, že pokud její jednání bude shledáno jako jednání v rozporu se zákonem, musí být posouzeno podle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech, podle něž „[p]rovozovatel lékárny se dopustí přestupku tím, že vydá léčivý přípravek jiné lékárně nebo poskytovateli lůžkové péče v rozporu s § 82 odst. 4 nebo v rozporu s § 82 odst. 3 písm. f) neprovede veškerá opatření potřebná k výměně léčivého přípravku, u něhož byla zjištěna závada v jakosti.“. Toto ustanovení však dopadá na situaci, kdy provozovatel poskytne jiné lékárně léčivý přípravek v rozporu s § 82 odst. 4. Jinými slovy lékárna sice poskytne jiné lékárně léčivý přípravek, ale nesplňuje právě ty specifické výjimečné okolnosti, které § 82 odst. 4 zákona o léčivech vyžaduje, tzn. podmínku, že jej v potřebném čase nemůže získat od distributora nebo že má nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. S ohledem na to, že jednání žalobkyně nesplňuje již samotné návěti § 103 odst. 10 písm. e), protože neposkytla léčivé přípravky lékárně ve smyslu tohoto zákona, je aplikace tohoto ustanovení vyloučena.
21. Soud dodává, že ve svém předchozím rozsudku č. j. 11 A 3/2020-64 z 14. 1. 2021 nešťastně uvedl, že „[...] správní orgány správně posoudily, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech nelze aplikovat na lékárnou se sídlem na Slovenské republice, a žalobce se svým jednáním dopustil přestupku dle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech.“. Že se jedná o písařskou chybu, konstatoval i NSS v rozsudku č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022: „Podle NSS však stěžovatelka pouze využívá zjevné písařské chyby, které se městský soud v bodu 73 svého rozsudku dopustil. Z rozsudku jako

celku je zřejmé, že jednou z jeho ústředních otázek byla právě otázka posouzení správního deliktu – zda se v kombinaci s výkladem § 82 odst. 4 zákona o léčivech stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 103 odst. 1 písm. a), či § 103 odst. 10 písm. e) téhož zákona [...].“ (body 26 až 30). NSS přitom potvrdil závěry zdejšího soudu, že se pachatel dopustil správního deliktu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech [u nás obdobné § 103 odst. 1 písm. g), neboť žalobkyně je zároveň držitelkou povolení k distribuci léčiv], nikoliv § 103 odst. 10 písm. e) totožného zákona.

22. Aplikace § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech tak není v případě žalobkyně na místě a je nadbytečné zabývat se polemikou žalobkyně nad pojmem „jiná lékárna“ užívaným v předmětném ustanovení, které na ni zkrátka nedopadá.
23. Soud ve shodě s NSS (body 39 – 41 rozsudku č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022) konstatuje, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech byl v době, kdy se žalobkyně vytýkaného jednání dopustila, dostatečně určitý, i když zákon neobsahuje legální definici pojmu lékárna. Podle judikatury NSS je sankcionování možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost (rozsudek NSS č. j. 9 As 165/2017-45, bod 26. z 23. 8. 2018). Ačkoli se v případě pojmu „lékárna“ nejedná o neurčitý právní pojem, ale spíše o chybějící legální definici, citovaný závěr je použitelný i v této věci. V případě lékárny se navíc podle NSS jedná o natolik zřejmý pojem, že legální definici ani nepotřebuje. Žalobkyně je ostatně provozovatelkou lékárny, ve farmakologickém odvětví je tedy profesionálkou, na kterou je ohledně znalosti zákonné úpravy legitimní klást vyšší (byť nikoli nepřiměřené) požadavky. Žalobkyni především musel být znám standardní farmakologický řetězec a primární úloha lékáren spočívající v prodeji a výdeji léčivých přípravků, nikoli v jejich distribuci. Musela si být také vědoma, že hovoří-li zákon o léčivech o lékárně, hovoří o lékárně sídlící na území České republiky, které svěruje různá práva a povinnosti. Soud tedy stejně jako NSS dospívá k závěru, že si stěžovatelka měla být vědoma, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech ji neopravňuje k poskytování léčivých přípravků do zahraničí. Z uvedených důvodů je třeba odmítnout i tvrzení žalobkyně, že by se snad správní orgány nesprávným výkladem zákona o léčivech dopouštěly dotváření zákona. Neexistoval ani žádný rozpor ve výkladu právní normy v rámci veřejného práva: správní orgány, městský soud i NSS vyložily § 82 odst. 4 bez dalšího shodně. Nebyl proto důvod použít „nějaký“ jiný výklad, který by byl pro žalobkyni výhodnější (mírnější); zkrátka žádný jiný výklad správní soudy nepřipustily.
24. Soud dodává, že požadavky určitosti a srozumitelnosti kladené na právní normu splňuje § 82 odst. 4 zákona o léčivech jak ve znění do 31. 3. 2017 („[...] může je lékárna výjimečně odebrat od jiné lékárny [...]“), tak i ve znění od 1. 4. 2017 („[...] může je lékárna odebrat od jiné lékárny pouze výjimečně [...]“). Došlo pouze k formulačnímu upřesnění, rozhodně ale nikoliv k odlišnému vymezení pojmu „lékárna“ nebo ke změně obsahu povinnosti.
25. Žalobkyně se navíc svými žalobními tvrzeními patrně snaží navodit dojem, že snad správní orgány využily „retroaktivně“ znění § 82 odst. 4 zákona o léčivech účinné až od 1. 12. 2019, dle kterého je možné odebrat léčivé přípravky již jen mezi poskytovateli zdravotních služeb poskytujících lékárenskou péči. To však není pravdou; na žalobkynin případ bylo aplikováno znění účinné v době spáchání přestupku, a jak vyplývá z výše uvedeného, podle tohoto znění skutkovou podstatu přestupku dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech naplnila.

III. 3. Naplnění definice pokračujícího správního deliktu.

26. Ačkoliv správní orgány v návaznosti na předcházející judikaturu správních soudů dle názoru žalobkyně odstranily některé vady týkající se identifikace pojmových znaků pokračujícího správního deliktu, ani po této opravě nebyly splněny podmínky pro to, aby byla žalobkyně uznána vinou za pokračování v deliktním jednání dle § 7 PřesZ.
27. Dle tohoto ustanovení „[p]okračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.“. Tato definice se pro oblast správních deliktů aplikovala i před jejím výslovným zakotvením v novém přestupkovém zákoně (srov. například rozsudek NSS č. j. 8 As 17/2017-135 č. 1338/2007 Sb. NSS z 31. 5. 2007 či rozsudek NSS č. j. 1 As 35/2009-77 z 24. 6. 2009, bod 14).
28. Od pokračování ve správním deliktu je třeba odlišovat opakování správního deliktu. V tomto druhém případě se jedná o dva či více správních deliktů, které sice naplňují stejnou skutkovou podstatu, ale nejsou vedeny stejným záměrem (opakování zakládá tzv. vícečinný souběh), na rozdíl od pokračování ve správním deliktu, kdy se jedná o jeden správní delikt. Rozlišování mezi pokračujícím správním deliktem a opakováním (souběhem) správních deliktů je významné například právě v otázce prekluze odpovědnosti. Zatímco v případě pokračování ve správním deliktu počíná prekluzivní lhůta plynout až dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, u souběhu správních deliktů počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání správního deliktu, tedy pro každý správní delikt samostatně (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022).
29. NSS v poslední jmenovaném rozsudku dále konstatoval, že jím přezkoumávané rozhodnutí uložilo stěžovateli „úhrnnou pokutu za delikt nejprísněji postižitelný“. Takový výrok skutečně naznačil, že v případě protiprávního jednání stěžovatelky jde o souběh správních deliktů. Ani z odůvodnění rozhodnutí nebylo nijak patrné, že by žalovaný hodnotil protiprávní jednání stěžovatelky jako pokračující správní delikt. Naše situace je však odlišná: ve výroku rozhodnutí Ústavu i rozhodnutí žalovaného je jednoznačně uvedeno, že přestupek byl spáchán formou pokračování a v souladu s § 107 odst. 1 písm. e) zákona o léčivech se žalobkyni ukládá pokuta ve výši 5 000 000 Kč (nikoliv pokuta úhrnná). Výrok rozhodnutí tak jednoznačně požadavkům NSS i § 7 PřesZ dostojí. Nezbyvá než zkoumat, zda je forma spáchání přestupku dostatečně odůvodněna. Žalobkyně uvádí, že z důvodu absence jednotného záměru se jednalo o opakování více přestupků (které správní orgány identifikovaly jako dílčí útoky). Správní orgány navíc podle jejího názoru rezignovaly na provádění dokazování v tomto směru a žalobkyní navržený důkaz „Čestné prohlášení lékárny OLIVER Pharmacy s.r.o.“ označily za nadbytečný.
30. V dané věci je nesporné naplnění některých znaků pokračujícího deliktu, konkrétně že dílčí útoky současně musí a) naplňovat skutkovou podstatu stejného přestupku [u všech dílčích útoků byl porušen zákaz § 82 odst. 4 zákona o léčivech a naplněny znaky skutkové podstaty přestupku dle § 103 odst. 6 písm. g)], b) být spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení (žalobkyně ve všech případech nakoupila léčivé přípravky jako provozovatel lékárny a následně je ze skladu kontrolované lékárny dodala zahraničním odběratelům) a c) vykazovat blízkou časovou souvislost a souvislost v předmětu útoku (skutková podstata byla žalobkyní naplněna soustavně od ledna 2017 do listopadu 2018 a k postupnému páčání jednotlivých dílčích útoků docházelo s odstupem maximálně jednoho kalendářního měsíce). Soud se proto zaměřil na zkoumání, zda byla splněna poslední (sporná) podmínka, tedy zda byly dílčí útoky vedeny jednotným záměrem pachatele.

31. Jednotný záměr představuje subjektivní souvislost vícero útoků. Tento záměr musí být nastolen na samotném počátku přestupku, tj. již při prvním útoku. Pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v základních rysech i další útoky a z hlediska vnějšího pozorovatele se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru. Záměr lze dovodit například z homogenního způsobu jednání nebo z doby a místa spáchání jednotlivých dílčích útoků. Všechny zjištěné okolnosti je nutno hodnotit komplexně (srov. Rigel, F. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 7 PřesZ). K jednotnému záměru v případě právnické osoby NSS uvedl: „*Jednotný záměr jistě bude možné zkoumat u takových protiprávních jednání, která jejich pachatel činil vědomě a úmyslně, nebo aspoň vědomě a při srozměnění s následkem. Jednání, za něž byla potrestána stěžovatelka, však vzniklo bez jejího vědomého přičinění – opomenutím dodržet důsledně požadavky na bezpečnost potravin. U takového jednání tak nebylo možno zkoumat jednotný záměr, a z povahy věci tak nemohlo jít o pokračující delikt. Stěžovatelčiny úvahy o tom, že přece jednotný záměr měla, totiž vyrábět na stejných strojích z prověřené suroviny typově stejný výrobek, jsou pomýlené: u pokračujících deliktů se totiž zkoumá záměr jednat protiprávně, nikoli záměr dodržet všechny předpisy.*“ (rozsudek č. j. 10 As 96/2018-59 z 18. 7. 2019). Dle rozsudku Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 6 Tz 15/67, R 47/1967 tr. Sbírky č. 8/1967 z 3. 5. 1967 „*[d]oba, místo a způsob spáchání jednotlivých činů pachatelem, naplňujících znaky téhož trestného činu, jsou z hlediska posouzení objektivních souvislostí důležité pro závěr, zda jde o pokračování v téže trestném činu anebo o jeho opakování. Z těchto objektivních okolností lze usuzovat též na to, zda pachatel měl jednotlicí záměr pokračovat v páčání téhož trestného činu.*“.
32. K jednotnému záměru se vyjádřil NSS také v rozsudku č. j. 9 Afs 55/2013-43 z 17. 7. 2014 následovně: „*V rámci zhodnocení jednotného záměru v posuzovaném případě u žalobce jako správního orgánu tedy postačí, že ačkoliv si byl vědom své zákonné povinnosti (čemuž svědčí i to, že předmětné údaje do centrálního registru zaznamenal, třebaže pozdě), nezaznamenal údaje o poskytnutých podporách de minimis v zákonné lhůtě. Stěžovatel v průběhu řízení neuvedl žádné skutečnosti, které by jeho vědomost o zákonné povinnosti vylučovaly. Netvrdil ani existenci liberačních důvodů v podobě excesivního jednání svých pracovníků, za které by mu nebylo možno přičítat odpovědnost. I tuto podmínku má proto Nejvyšší správní soud za splněnou.*“ Z citovaného rozsudku jasně vyplývá, že pro posouzení jednotného záměru postačí, aby si byla žalobkyně vědoma své zákonné povinnosti, a aby v průběhu řízení nevyšla najevo žádná skutečnost, která by její vědomost o zákonné povinnosti vylučovala.
33. Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že jednotný záměr je nutno posuzovat jako vyjádření rozhodnutí činitele děje realizovat či naopak nerealizovat nějakou činnost nebo dosáhnout nějakého stavu. Záměrem žalobkyně přitom jednoznačně byla distribuce léčivých přípravků uvedených ve výroku rozhodnutí Ústavu odběratelům na území Slovenské republiky. Že tito odběratelé nebyli lékárnami ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech, žalobkyně musela vědět (resp. měla vědět, že svým jednáním ve skutečnosti léčivé přípravky distribuuje). Jak již zaznělo při citaci rozsudku NSS č. j. 10 As 52/2021-144 z 28. 11. 2022 výše, žalobkyně je provozovatelkou lékárny, ve farmakologickém odvětví je tedy profesionálkou, na kterou je ohledně znalosti zákonné úpravy legitimní klást vyšší (byť nikoli nepřiměřené) požadavky. Žalobkyni především musel být znám standardní farmakologický řetězec a primární úloha lékáren spočívající v prodeji a výdeji léčivých přípravků, nikoli jejich distribuci. Musela si být také vědoma, že hovoří-li zákon o léčivech o lékárně, hovoří o lékárně sídlící na území České republiky, které svěřuje různá práva a povinnosti. S ohledem na četnost dodávek (minimálně 1 dodávka měsíčně) a s ohledem na počet léčivých přípravků na jednotlivých výdejkách (v rámci jedné výdejky bylo běžně distribuováno i několik desítek balení léčivých

přípravků) je zřejmé, že jejím jednotným záměrem byla distribuce léčivých přípravků na Slovensko v rozporu se zákonem o léčivech. Lze souhlasit s Ústavem, že při tak velkém množství a časové souslednosti dodávek žalobkyně nemohla poptávku zahraničních lékáren v takovémto objemu pokrývat z nevyužitých zásob léčivých přípravků vznikajících při běžné činnosti lékárny, ale již při činění objednávek u distributorů počítala s tím, že bude mít pro léčivé přípravky i jiný odbyt než běžné výdeje volným prodejem, na lékařské předpisy a na žádanky, a objednávky tomu přizpůsobovala. Jinými slovy dle pravidelnosti, dlouhodobosti a množství dodávek žalobkyně již při objednávkách léčivých přípravků do své lékárny s dodáním léčivých přípravků slovenským lékárnám zjevně počítala, neboť při běžném provozu lékárny by takovéto zásoby přípravků (14 368 balení v celkové ceně 11 544 666,28 Kč) pro ni představovaly značnou ekonomickou zátěž. Měla by v nich totiž vázány finanční prostředky a hrozilo by, že takto „nadlimitně objednané“ léčivé přípravky časem expirují a ona o své finance přijde.

34. K závěru o žalobkynině vědomosti o protiprávnosti jejího jednání konečně přispívá i skutečnost, že byla Ústavem minimálně od 10. 2. 2016 zpravena o tom, že porušuje § 82 odst. 4 zákona o léčivech. V tento okamžik jí totiž byly doručeny protokoly o kontrolách, které Ústav provedl v jejích provozovnách na adrese Náměstí Generála Píky 2703/27, 326 00 Plzeň a Francouzská třída 2079/2, 326 00 Plzeň – Východní předměstí., a na základě kterých bylo posléze 10. 6. 2016 doručením příkazu zahájeno správní řízení vedené pod sp. zn. suksl 162562/2016 (u zdejšího soudu vedeno pod sp. zn. 5 Ad 1/2021). V rámci tohoto správního řízení přitom byla upozorněna, že Ústav považuje její jednání naplňující stejnou skutkovou podstatu, jaká je řešena nyní, v rozporu se zákonem o léčivech. Přesto se žalobkyně uchýlila k totožnému chování opět, a to od 18. 1. 2017. V tomto jednání pak pokračovala až do 16. 11. 2018 i přes skutečnost, že jí byl 15. 3. 2017 doručen další protokol o kontrole (správní řízení vedeno pod sp. zn. suksl 175599/2018), tentokrát v její provozovně Lékárna Samaritán na adrese Fr. Ondříčka 1088/2, 370 11 České Budějovice, informujíc ji o totožném protiprávním jednání (u zdejšího soudu vedeno pod sp. zn. 10 Ad 13/2021). Tyto okolnosti vylučují, že by snad žalobkyně jednala nedbalostně; protiprávnosti jejího jednání si musela být minimálně vědoma. Jinými slovy přestupek spáchala úmyslně, neboť prokazatelně věděla, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněným zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byla srozuměna (srov. § 15 odst. 2 PřesZ).
35. S ohledem na výše uvedené si lze obtížně představit, jak by slovenské lékárny vždy *ad hoc* poptávaly po žalobkyni léčivé přípravky. Na tom nic nemůže změnit ani Čestné prohlášení lékárny OLIWER Pharmacy s.r.o., dle kterého příslušná lékárna v případě nezbytné potřeby léčivých přípravků telefonicky kontaktovala žalobkyni s jejím momentálním požadavkem. Způsob spáchání všech dílčích útoků (především jejich pravidelnost, blízká časová souvislost a objem dodávek) totiž vylučuje, aby požadavek na poskytnutí léčivých přípravků vyvstal vždy *ad hoc* dle potřeb a na základě individuálních žádostí odebírajících lékáren. Lze si stěží představit, jak by jednou nebo dvakrát do měsíce lékárna pouze na základě telefonické žádosti poptala rozličné druhy léčivých přípravků lišících se navíc v množství (kusech v balení) nebo miligramech, a navíc v takovém objemu. Soud proto souhlasí s žalovaným, že žalobkynina obhajoba je v tomto ohledu ryze účelová.
36. Soud dodává, že ačkoliv správní orgány hodnotily žalobkynin návrhý důkaz – Čestné prohlášení lékárny OLIWER Pharmacy s.r.o., učinily tak nesprávně. Žalobkyně totiž tento důkazní návrh směřovala k prokázání nejednotnosti svého záměru, avšak žalovaný jej shledal jako důkaz nadbytečný, neboť nikterak neprokazuje, že zahraniční lékárny jsou

lékárnami ve smyslu zákona o léčivech. K vysvětlení pojmu „lékárna“ však tento důkaz sloužit neměl. Nesprávný postup při hodnocení důkazu však nevede k nezákonnosti rozhodnutí, neboť i při jeho „správném“ hodnocení by to na závěru žalovaného o jednotnosti záměru žalobkyně ničeho nezměnilo; okolnosti případu svědčící o jednotném záměru žalobkyně jsou natolik přesvědčivé, že čestné prohlášení zahraniční lékárny nemůže být dostatečně způsobilé je oslabit.

III. 4. Zánik odpovědnosti za pokračující správní delikt.

37. Soud opakuje, že správní orgány dostatečně prokázaly a odůvodnily, že žalobkyně spáchala delikt ve formě pokračování. Problematikou pokračování v přestupku v návaznosti na jeho prekluzi a zánik přestupkové odpovědnosti se ve své judikatuře opakovaně zabýval NSS již ve vztahu k právní úpravě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který kategorii pokračování v přestupku (ani přestupku trvajícím a hromadného) výslovně neupravoval. NSS přitom poznamenal, že u pokračování v přestupku „[...] je pro počátek běhu promlčecí doby rozhodné ukončení celé protiprávní činnosti, tj. rozhodující je okamžik, kdy byl spáchán poslední dílčí útok deliktu. Počátek běhu promlčecí doby se tedy neodvíjí samostatně od spáchání jednotlivých (některých) dílčích útoků pokračujícího deliktu, ale až od ukončení jednání u posledního dílčího útoku.“ (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2014-39 z 30. 7. 2014). To nyní výslovně zakotvuje i § 31 odst. 2 písm. a) PřesZ, podle nějž „promlčecí doba počíná běžet u pokračujícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku.“ Správní orgány prokázaly, že k poslednímu dílčímu útoku došlo 16. 11. 2018; v tento okamžik tak byl žalobkyní spáchán správní delikt dle § 103 odst. 6 písm. g) ve spojení s § 82 odst. 4 zákona o léčivech.
38. Soud však nepřehlédl, že první dílčí útok žalobkyně započal 1. 1. 2017, tedy v době, kdy prozatím nenabyl účinnosti PřesZ (to nastalo až 1. 7. 2017). Ačkoli zákon o léčivech ve znění účinném do 30. 6. 2017 neobsahoval právní úpravu pokračování ve správním deliktu, bylo možno analogicky aplikovat úpravu obsaženou v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, konkrétně jeho § 116, podle nějž „[p]okračováním v trestném činu se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.“ (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 116/2017-53 z 12. 7. 2017, bod 19). Souhrn všech jednotlivých dílčích útoků tak zásadně tvoří jedno jednání (skutek), přičemž platí, že změní-li se zákon během páchaní činu, užije se zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je čin spáchán (§ 2 odst. 3 trestního zákona). Podle § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu pro účely trestního řízení jako nový skutek. Vzhledem k tomu, že shodná definice pokračování v protiprávním jednání byla v oblasti správního trestání aplikována již před jejím výslovným legislativním zakotvením v PřesZ (srov. rovněž rozsudky NSS č. j. 8 As 17/2007-135 z 31. 5. 2007 a č. j. 1 As 35/2009-69 z 24. 6. 2009, bod 14), vztahují se shora popsaná pravidla pro stanovení okamžiku spáchání přestupku a pro zánik odpovědnosti za přestupek na celé žalobkynino jednání, včetně části, které se dopustila do 30. 6. 2017, tedy před nabytím účinnosti PřesZ.
39. Pokračování v přestupku se tedy posuzuje podle nového, byť i přísnějšího zákona, účinného v době ukončení pokračování i tehdy, pokud některé dílčí útoky spadají do doby účinnosti předchozího zákona, který je pro pachatele příznivější. Jinými slovy pokračující přestupek se považuje za spáchaný až za účinnosti nového zákona, pokud alespoň jeho část (některý z

jeho dílčích útoků) byla spáchána po nabytí účinnosti nového (pozdějšího) zákona. Přestupek se tedy v celém rozsahu pokračování považuje za spáchaný za účinnosti nového zákona (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 35/2009-69 z 24. 6. 2009, bod 15). Zánik odpovědnosti v tomto směru nelze vykládat „ve prospěch“ žalobkyně; zánik odpovědnosti se jednoznačně odvíjí od okamžiku spáchání přestupku (16. 11. 2018) a řídí se pravidly dle PřesZ.

40. Dle § 31 PřesZ platí, že u pokračujícího deliktu promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku; běžet tedy započala 17. 11. 2018. Ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) pak byla přerušena oznámením o zahájení řízení o přestupku (10. 5. 2021) a od tohoto okamžiku běžela lhůta nová. K dalšímu přerušení promlčecí doby došlo v souladu s § 32 odst. 2 písm. b) PřesZ vydáním rozhodnutí Ústavu (11. 2. 2022) a od tohoto dne začala běžet znovu. Žalobou napadené rozhodnutí nabylo právní moci 3. 10. 2022 a správní řízení pravomocně skončilo dříve, než uplynulo pět let ode dne spáchání přestupku (16. 11. 2018) dle § 32 odst. 2 poslední část za středníkem PřesZ. Z uvedeného je zřejmé, že k zániku odpovědnosti žalobkyně za spáchaný přestupek nedošlo.

III. 5. K dostatečnému vymezení skutkového stavu (výroku rozhodnutí).

41. Žalobkyně dále namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány. Ústav měl zjišťovat a prokazovat, kde, kdy a jakým způsobem došlo k tvrzenému dodání (distribuci) léčivých přípravků. Znění výroku rozhodnutí Ústavu a žalobou napadeného rozhodnutí nevymezuje tyto znaky v dostatečném rozsahu.
42. Výroková část rozhodnutí o spáchání správního deliktu musí obsahovat, vedle obecných náležitostí výrokové části stanovených správním řádem, podle § 93 odst. 1 písm. a) PřesZ též popis skutku. Ten musí zahrnovat označení místa, času a způsobu spáchání skutku. Nezbytnost postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen, je třeba k tomu, aby nebylo zaměnitelné s jednáním jiným (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 34/2006-73 z 15. 1. 2008). Je nutné uvést, že v určitý den, dny či v určitém období došlo, resp. docházelo k určitému jednání obviněného z přestupku, a to v určitém místě. Tímto místem může být konkrétní veřejné prostranství (náměstí, ulice, chodník, park), kde došlo například k přestupku spočívajícím ve znečištění veřejného prostranství, či konkrétní pozemní komunikace, kde došlo k přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích apod. (srov. Jemelka, L. a kol.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 767 – 768, marg. č. 4.). Judikatura správních soudů v tomto případě nepožaduje označit místo přestupku vždy zcela přesně, například GPS souřadnicemi nebo číslem popisným domu. U kratších úseků silnic v obci postačí například číslo silnice a označení obce (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 164/2015-39 z 10. 9. 2015).
43. Z výroku rozhodnutí Ústavu (ve znění doplněném žalovaným) se podává, že žalobkyně ze skladu kontrolované lékárny (s přesně vymezenou adresou Tyršova 724, 373 44 Zliv) distribuovala společností OLIVER Pharmacy s.r.o. (do provozovny na adrese Nám. M. R. Štefánika 2, 906 13 Brezová pod Bradlom, Slovenská republika) a společností SAPPADA spol. s r.o. (sídlem Bystrický rad 81, 960 01 Zvolen, Slovenská republika) za konkrétně vymezené období od 18. 1. 2017 do 16. 11. 2018 (s uvedením výčtu jednotlivých dat výdeje) celkem 7 953 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 6 559 024,55 Kč (společnosti OLIVER Pharmacy s.r.o.) a 6 415 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 4 985 641,73 Kč (společnosti SAPPADA spol. s r.o.), přičemž ve výroku je uveden výčet těchto léčivých přípravků, včetně druhu, kódu léčivého přípravku a údajů o

počtu. Výrok rovněž obsahuje informaci, že tyto léčivé přípravky žalobkyně nejprve jako držitelka povolení k distribuci léčivých přípravků odebrala jako provozovatelka kontrolované lékárny pro své potřeby, avšak následně je tímto způsobem použila k distribuci, o čemž svědčí výčet výdejků (s uvedením dat výdeje, čísel faktur, dat vystavení faktur a částek).

44. Takto popsany skutek co do místa, času a způsobu se soudu jeví jako naprosto dostačující. Lze souhlasit s žalovaným, že již obstarání léčivých přípravků (jejich shromáždění v kontrolované lékárně) a jejich skladování před tím, než byly fyzicky přepraveny k odběrateli, je distribucí (srov. § 5 odst. 5 zákona o léčivech, dle kterého „[d]istribucí léčiv se rozumí všechny činnosti sestávající z obstarávání, skladování, dodávání, včetně dodávání léčiv v rámci Evropské unie a vývozu do jiných zemí než členských států (dále jen „třetí země“), a příslušných obchodních převodů bez ohledu na skutečnost, zda jde o činnost prováděnou za úhradu nebo zdarma.“). K tomu prokazatelně došlo v kontrolované lékárně identifikované ve výroku co do jejího označení (Lékárna Devětsil JST) a adresy. Výroky navíc obsahují identifikaci místa, kam byly léčivé přípravky dodány. Je tak dostatečně identifikováno i dodání léčiv ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o léčivech. Datum výdeje na jednotlivých výdejkách (rovněž uvedených ve výrocích) jasně vymezuje dobu, kdy žalobkyně určila, že léčivé přípravky budou vyskladněny z kontrolované lékárny určené k dodání odběratelům a kdo je tímto odběratelem, což je pro účely určení „času“, „místa“ i „způsobu“ zcela uspokojující. Podrobný, až detailní, popis skutku s uvedením, v jaký konkrétní čas a například i jakým konkrétním dopravním prostředkem nebo snad dokonce jaký konkrétní řidič dodávky převážel a kdo a kdy konkrétně zásilky přebíral, by byl požadavek přehnaně formalistický. Pro požadavky kladené na výrok i odůvodnění zákonem a judikaturou, jejichž smyslem je odlišení jednotlivých skutků, je rozhodnutí Ústavu ve znění napadeného rozhodnutí zcela dostačující.
45. Žalovaný se s odvolací námitkou stran vymezení místa, času a způsobu přestupku vypořádal dostatečně, nikoliv „vůbec“, jak tvrdí žalobkyně. Vyložil, že ke spáchání přestupku došlo od 18. 1. 2017 do 16. 11. 2018, a odkázal přitom na spisovou dokumentaci. To je jistě v pořádku, požadavek § 93 odst. 1 písm. a) PřesZ co do označení času byl splněn již uvedením „od 18. 1. 2017 do 16. 11. 2018“. Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů přitom jednoznačně uvádí, že toto časové období se odvíjí od dat uvedených na jednotlivých výdejkách. Totéž platí i o uvedení adres sídel/provozoven lékáren, na kterých k přesunu léčivých výrobků docházelo, a o způsobu spáchání přestupku (ve výroku i odůvodnění je uvedeno, že žalobkyně léky, které nakoupila jako lékárna, nikoliv distributorka, poskytla zahraničním lékárnám, a dopustila se tak zapovězené distribuce). Soud nepřihlíží povinnost dostatečným způsobem definovat výrok rozhodnutí, kterým je pachatel shledán vinným za ten který přestupek, a ani požadavky na náležité odůvodnění takových rozhodnutí. Na druhou stranu je ale nutno poznamenat, že žalobkyně své popsané jednání fakticky ani nerozporuje – nerozporuje způsob, čas ani místo jednání; pouze rozporuje, že popsaným jednáním se dopustila porušení zákona.

III. 6. K uložené pokutě.

46. Žalobkyně namítla s ohledem na to, jaké pokuty uložil Ústav v letech 2020 až 2022 jiným pachatelům, že jí uložená pokuta 5 000 000 Kč neodpovídá rozhodovací praxi Ústavu v obdobných případech.

47. Soud uvádí, že skutečnost, že za přestupky naplňující stejnou skutkovou podstatu uložil Ústav jiným pachatelům pokuty v jiné výši, sama o sobě neznamená, že se Ústav odchýlil od své praxe. Je třeba pamatovat, že při stanovení výše pokuty jsou zohledňovány polehčující a přitěžující okolnosti, rozsah protiprávního jednání apod. Logicky platí, že čím větší je rozsah porušení pravidel, tím vyšší sankce se za ně ukládá. Ostatně dle § 2 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly“. Totožná skutková podstata však automaticky neznamená, že jde o shodný nebo podobný případ. Okolnosti případu, a především rozsah jednání, má na výši uložené pokuty zásadní vliv. Optikou našeho případu: nelegální distribuce desítek kusů balení léčivých přípravků do zahraničí není skutkově obdobná s nelegální distribucí tisíců kusů balení léčivých přípravků do zahraničí, neboť se diametrálně liší závažnost daného jednání a jeho dopady na dostupnost léčivých přípravků v České republice. Žalobkyně přitom ve svém „přehledu pokut ukládaných Ústavem“ neuvedla, jaký byl rozsah protiprávní činnosti konané jinými pachateli.
48. Jak žalovaný dodal ve svém vyjádření z 19. 12. 2022, sankce uložená žalobkyni se rozhodovací praxí Ústavu nevymyká a Ústav si na ni „nezasedl“. Skutečnost, že je žalobkyně prokazatelně jedním z největších pachatelů daného jednání, jaké se Ústavu podařilo odhalit, správní orgány skutečně ovlivnit nemohly. Žalovaný dále vysvětluje, v jakém rozsahu se ti kteří pachatelé, které zmiňuje žalobkyně, dopustili přestupku. V jednotlivých případech nešlo vždy o nelegální distribuci léků do zahraničí, ale pouze o přesun léčivých přípravků mezi skladem kontrolované lékárny a vlastním distribučním skladem lékárny, což nevede ke snížení dostupnosti léčivých přípravků na trhu v ČR, a jednání proto není natolik závažné. Další z jmenovaných společností „pouze“ přijaly na distribuční sklad léčivé přípravky, které nakoupily jako lékárna, nikoliv jako distributoři. Takové jednání rovněž není natolik závažné. Zároveň i rozsah (počet balení) takto přesunutých léčiv nebyl v takovém množství, jako tomu bylo u žalobkyně. Nebylo proto prokázáno, že by se Ústav dopustil excessu ve své rozhodovací praxi, neboť popsané případy nebyly s tím žalobkyniným podobné či dokonce shodné. Ústav naopak při ukládání výše pokut zjevně přihlédl k okolnostem toho kterého případu.
49. Z totožných důvodů žalobkyně dále dovozuje, že jí uložená pokuta byla ve zjevně nepřiměřené výši. Jak však zaznělo výše, žalobkyni s ohledem na rozsah jejího protiprávního jednání nutně musela být uložena pokuta vyšší než pachatelům méně závažnějšího jednání. Nezbyvá proto než se ztotožnit s podrobným odůvodněním výše sankce provedeným Ústavem, který přihlédl k povaze závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti žalobkyně (str. 30 až 33 rozhodnutí Ústavu). Proti tomuto samotnému hodnocení žalobkyně ostatně ani nebrojí. Ústav správně vyložil, že přípravky nakoupené žalobkyní byly Ústavu nahlášeny jako přípravky dodané do lékárny, předpokládal se u nich tedy výdej pacientům v tuzemsku. Jelikož však byly nezákonně distribuovány do zahraničí (mimo dosah českých pacientů), byly zkresleny informace o množství a dostupnosti přípravků na trhu v ČR. Zároveň bylo přihlédnuto k rozsahu jednání: jednalo se o 14 368 balení léčiv v celkové ceně 11 544 666,28 Kč a jednání se neuskutečnilo ojediněle, ale šlo celkem o 53 dodávkách do zahraničí v průběhu dvou let. Doba páčání přestupku a množství výrobků byly značné. Zároveň byly vyváženy léky, které jsou určeny pro zcela specifický okruh vážně nemocných pacientů, pro něž jsou v určeném množství dodávány léčivé přípravky drželi registrací na trh v ČR, pro který jsou tak striktně určeny. Z důvodu jejich absence na českém trhu jsou pro tyto skupiny pacientů

s život ohrožujícím onemocněním léčivé přípravky nedostupné. Ústav rovněž přihlédl k tomu, že žalobkyně byla již za porušení povinnosti dle zákona o léčivech v minulosti sankcionována pokutou 50 000 Kč. Tyto okolnosti proto byly Ústavem zcela správně hodnoceny jako okolnosti přitěžující. Jelikož však nebyl prokázán přímý negativní důsledek popsání jednání žalobkyně na veřejné zdraví (nebyl zjištěn konkrétní pacient ohrožený jednáním žalobkyně na zdraví), tuto okolnost Ústav zhodnotil jako okolnost polehčující. Z těchto důvodů byla pokuta stanovena ve výši 25 % z maximální zákonné výše pokuty, což se soudu jeví jako zcela adekvátní. Sám proto nevidí důvodu (a žalobkyně sama žádnou takovou okolnost kromě rozhodovací praxe Ústavu neuvádí), proč by její výši měl postupem dle § 82 odst. 2 s. ř. s. snižovat, nebo od ní dokonce upustit.

50. Další dílčí námitkou ohledně výše pokuty žalobkyně brojí proti tomu, že nebylo v dané věci vedeno společné řízení dle § 88 PřesZ. Skutková podstata jí dříve spáchaných přestupků totiž byla naprosto shodná s nyní projednávaným přestupkem. Vedením samostatných řízení jsou žalobkyni za podobné delikty ukládány stále další sankce, které jsou již v souhrnné výši 16 000 000 Kč, tedy při samé horní hranici sazby 20 000 000 Kč. I k této skutečnosti by mělo být přihlédnuto při stanovení výše pokuty.
51. Žalobkyně tak po obsahové stránce namítá nezohlednění absorpční zásady při výměře trestu. Ze spisu je zřejmé (a soudu rovněž z jeho činnosti známo), že s žalobkyní bylo Ústavem, potažmo žalovaným, za její protiprávní jednání naplňující skutkovou podstatu totožného deliktu v minulosti vícekrát vedeno správní řízení. Jednalo se o řízení vedené pod sp. zn. sukls 162562/2016 zahájené 10. 6. 2016 doručením příkazu z 9. 6. 2016, dále pak řízení vedené pod sp. zn. sukls259368/2018 zahájené 18. 10. 2018 doručením oznámení o zahájení řízení z 17. 10. 2018 a řízení vedené pod sp. zn. sukls175599/2018 zahájené 24. 4. 2018 doručením oznámení o zahájení řízení z 24. 4. 2018. Správní řízení bylo rovněž vedeno s dceřinou společností žalobkyně, společností DEVĚTSIL servis s.r.o., a to pod sp. zn. sukls51772/2016, zahájené 8. 3. 2016 doručením příkazu.
52. Podle § 88 odst. 1 PřesZ platí, že „[p]okud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.“. Odst. 3 téhož ustanovení však zároveň stanoví, že se ve společném řízení „[...] neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.“. V případě žalobkyně prokazatelně ke spáchání zde řešeného pokračujícího přestupku (16. 11. 2018) došlo až po zahájení řízení o předchozích přestupcích; vedení společného řízení tak znemožňoval § 88 odst. 3 PřesZ.
53. Jinou otázkou však je, zda se i v takovém případě neměla uplatit zásada absorpce stanovená v § 41 odst. 1 PřesZ, dle které „[z]a dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“, případně § 37 písm. b) PřesZ („Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení“). Nakonec i podle § 41 odst. 1 PřesZ platí, že „[o]d uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.“.

54. Aplikací absorpce ve světle společného řízení se opakovaně zabýval NSS. Ten v rozsudku č. j. 9 As 29/2021-33 z 2. 2. 2023 s odkazem na svoji dřívější judikaturu uvedl, že „[...] předpokladem pro aplikaci absorpční zásady, jakož i zohlednění dříve uložených pokut podle § 37 písm. b) nového PřesZ, je možnost vést o sbíhajících se přestupcích společné řízení podle § 88 odst. 1 nového PřesZ.“.
55. Ve svém dřívějším rozsudku č. j. 5 As 117/2021-33 z 25. 11. 2022 pak rovněž vyložil, že „[z] textu zákona a výše podaného vysvětlení jeho smyslu a účelu plyne, že § 37 písm. b) nového přestupkového zákona se uplatní toliko v případech, kdy nebylo více přestupků spáchaných týměž podezřelým projednáno ve společném řízení, ačkoli by to bylo možné. V opačném případě by byl odkaz na nerozhodování ve společném řízení v § 37 písm. b) nadbytečný. Pokud by totiž chtěl zákonodárce aplikovat pravidla správního trestání upravená pro rozhodování ve společném řízení (§ 41) za všech okolností, tj. bez vazby na společné řízení, formuloval by pravidlo uvedené v § 37 písm. b) odlišně. [...] Pokud se pachatel dopustí více přestupků v souběhu, vede se o nich společné řízení; v určitých případech se o sbíhajících se přestupcích společné řízení nevede, nicméně i v těchto případech je nezbytné souběh deliktů zohlednit při ukládání správního trestu. [...] K tomuto základnímu principu pro sankcionování přestupků spáchaných v souběhu pak tento zákon doplňuje dílčí právní úpravu pro specifické situace: Dle § 88 odst. 5 tohoto zákona „k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení“. Pro případy, kdy bylo vedeno více samostatných správních řízení, ačkoli obecně mělo být vedeno společné řízení, jelikož se jednalo o souběh přestupků, pak je stanovena speciální úprava pro ukládání správních trestů: Dle § 37 písm. b) tohoto zákona se přihlídně k dříve uloženému trestu za jeden ze sbíhajících se deliktů - stejně jako to dovodil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62. Zákon o odpovědnosti za přestupky pak tento závěr precizuje v § 43 odst. 1 tak, že pokud správní trest uložený v prvním z vedených samostatných správních řízení je dostatečný, není třeba ukládat další. Materiálně stejného výsledku pro pachatele lze dosáhnout i procesním postupem podle § 76 odst. 5 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky odložením věci v případě druhého přestupku spáchaném jedním skutkem.“.
56. Konečně k aplikaci § 88 odst. 3 PřesZ NSS v totožném rozsudku uvedl: „Nejvyšší správní soud konstatuje, že výše popsanou právní úpravu nelze interpretovat tak, jak to učinil městský soud v napadeném rozhodnutí, že dílčí procesní instituty určené ke zohlednění dříve uložené sankce za sbíající se přestupky mají být aplikovány i na přestupky, o nichž nemohlo být vedeno společné řízení. Takovouto úvahou mohl městský soud dospět např. i k závěru, že zmiňovaná ustanovení o přihlídnutí k dříve uloženému správnímu trestu jsou aplikovatelná např. i v případě, kdy společné řízení není vedeno z důvodu, že ve smyslu § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky byl druhý přestupek spáchán až po zahájení řízení o prvním z přestupků. Výklad městského soudu zcela vyprazdňuje definici souběhu přestupků coby základního předpokladu nejen pro vedení společného řízení, ale především pro uplatnění principů správního trestání za přestupky spáchané v souběhu. Nelze odhlížet od primárního účelu právní úpravy, kterým je v tomto směru uplatnění absorpční zásady při sankcionování sbíhajících se přestupků, k čemuž jakožto základní procesní nástroj slouží vedení společného řízení [...]“.
- (podtrženo městským soudem).
57. Z uvedeného závěru jednoznačně vyplývá, že pokud společné řízení vedeno být nemohlo pro překážku stanovenou § 88 odst. 3 PřesZ, nebylo povinností správních orgánů přihlídnout k již uloženým trestům v přechozích řízeních. Podstatou ustanovení je, aby správní orgán ve společném řízení neprojednával přestupky spáchané až po zahájení řízení.

Zahájení řízení o přestupku je „tlustou čarou“ a přestupky spáchané před zahájením řízení je nutno (při splnění dalších zákonných podmínek) projednat ve společném řízení. Zároveň může nastat situace, kdy správní orgán včas nezjistil některý z přestupků, o nichž měl vést společné řízení nebo o nich opomněl zahájit řízení. Pokud správní orgán z tohoto důvodu nevedl povinné společné řízení, ale přesto aplikoval absorpční zásadu, jednalo se o procesní vadu, která ovšem neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Společné řízení je procesním institutem, který má významné důsledky pro aplikaci absorpční zásady (srov. Rigel, F. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 88 PřesZ). V našem případě však podmínky pro vedení společného řízení splněny nebyly; aplikace absorpční zásady proto není na místě.

58. K žalobkyní zmiňovaném § 43 PřesZ („Od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.“ a zároveň „[o]d uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.“), lze konstatovat, že i kdyby byly splněny podmínky pro vedení společného řízení, nepředstavuje to automatickou poukázku pro upuštění od potrestání. Především však s ohledem na rozsah a společenskou škodlivost protiprávního jednání žalobkyně nelze hovořit o tom, že pouhé uložení předchozích trestů (ačkoliv byly v obdobné výši jako nyní uložená pokuta) nebo snad závažnost přestupků, osoba pachatele či okolnosti případu by byly takové povahy, aby postačovaly k nápravě žalobkyně a mohlo by být od potrestání upuštěno. Takové podmínky neshledaly správní orgány, a neshledává je nyní ani soud.
59. Žalobkyně navíc k zániku odpovědnosti za přestupek poukazuje na to, že plynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální. K jednání žalobkyně přitom došlo před 4 až 5 lety a touto optikou tak není na místě ukládat žalobkyni za přestupky, u kterých k promlčení zatím nedošlo [dle žalobkyně totiž jednotlivé dílčí útoky představovaly samostatný (opakující se) přestupek a u většiny z nich již k zániku odpovědnosti došlo]. Soud opakuje, že přestupek spáchaný žalobkyní ve formě pokračování (jde tedy o jeden správní delikt) promlčen nebyl. Tvrzení žalobkyně o zániku odpovědnosti „v čase“ se soudu jeví jako absurdní. Jak vyplývá z výčtu správních řízení, které byly vedeny s žalobkyní v minulosti, v době páchání „našeho“ přestupku byla minimálně seznámena s názorem Ústavu (dle dostupných údajů s ní první správní řízení bylo zahájeno 10. 6. 2016) o tom, že jedná v rozporu se zákonem. Přesto ve svém jednání opakovaně pokračovala, a to v enormním rozsahu. V daném případě dle soudu jistě potřeba trestněprávní reakce na čin z hlediska generální nebo individuální prevence v čase nezanikla.
60. Poslední dílčí námitka žalobkyně představuje poukaz na to, že Ústav, potažmo žalovaný, aktivně nezjišťovali majetkové poměry žalobkyně ke dni vydání rozhodnutí (10. 2. 2022), ale spokojili se se zjištěnou ekonomickou situací žalobkyně za období let 2016 – 2020. Soud uvádí, že je sice pravdou, že ve smyslu rozsudku NSS č. j. 1 As 9/2008-113 z 20. 4. 2010 je povinností správních orgánů zjišťovat, zda výše uložené pokuty nebude mít pro pachatele likvidační dopad, nicméně zákon ani judikatura nehovoří o povinnosti majetkové poměry pachatele aktivně vyhledávat. Naopak žalobkyní citovaný rozsudek NSS uvádí, že „[s]právní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či

kteří si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“. Není povinností správních orgánů žalobkyni k předložení majetkových poměrů vyzývat; naopak bylo na žalobkyni, aby své majetkové poměry v dostatečné míře prokázala. To však neučinila a ani nyní v žalobě ohledně nich ničeho netvrdí. Jinými slovy netvrdí ani, že by pro ni výše pokuty byla likvidační. Jelikož ke dni rozhodování správních orgánů byla ve Sbírce listin zveřejněna účetní závěrka žalobkyně „pouze“ do roku 2020 (což se s ohledem na lhůty pro jejich zveřejňování jeví jako logické), mohly správní orgány vyjít z těchto (veskrze aktuálních) údajů. Ostatně žalobkyně ani sama netvrdí, že by se její majetková situace od roku 2020 jakkoliv změnila. Není proto ani zřejmé, jak by případné porušení povinnosti aktivně zjišťovat aktuální majetkové poměry zasáhlo do jejích práv, resp. zda by se závěr správních orgánů o povaze pokuty změnil.

IV. Závěr a náklady řízení.

61. Správní orgány ve světle judikatury správních soudů správně posoudily, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech nelze aplikovat na lékárny se sídlem ve Slovenské republice; žalobkyně se proto svým jednáním dopustila přestupku dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech. Rovněž náležitě odůvodnily, že delikt spáchaný žalobkyní byl ve formě pokračování. Od formy spáchaní deliktu se odvíjí i zánik odpovědnosti žalobkyně za tento přestupek, přičemž k pravomocnému stanovení pokuty došlo ještě před uplynutím promlčecí doby. Soud nezjistil, že by se správní orgány při ukládání pokuty odchýlily od své praxe, a naopak shledal, že výše pokuty je s ohledem na okolnosti případu přiměřená. Neměl tak důvod výši pokuty snižovat podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Jelikož žádnou z žalobních námitek soud neshledal důvodnou, žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 28. června 2023

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu