



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **Lékárna Na Údolní s.r.o.**, IČO 26955369
sídlem Údolní 326/11, 602 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Trnkou
sídlem Opletalova 983/45, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2022, č. j. MZDR 33372/2021-3/OLZP

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) rozhodnutím ze dne 20. 7. 2021, č. j. sukl208825/2021 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 103 odst. 9 písm. d) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech

a o změnách některých souvisejících zákonů, v platném a účinném znění (dále jen „zákon o léčivech“).

2. Přestupek spočíval v tom, že žalobkyně nevedla úplnou a průkaznou evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků uvedených v § 75 odst. 1 písm. a) a b) zákona o léčivech po jednotlivých položkách umožňující rozlišit lékovou formu, množství léčivé látky obsažené v jednotce hmotnosti, objemu nebo lékové formy, typ obalu a velikost balení léčivého přípravku, včetně kódu léčivého přípravku, konkrétně (zde jen stručně shrnuto, v detailech soud odkazuje na výrok prvostupňového rozhodnutí), když
 - ke dni kontroly, tj. ke dni 30. 1. 2018, nesouhlasil evidovaný stav skladových zásob se skutečným fyzickým stavem skladových zásob u léčivých přípravků (dále též „skutek 1“),
 - za období od 1. 9. 2016 do 30. 1. 2018 předložila neprůkaznou evidenci příjmu a výdeje léčivých přípravků, když údaje získané z počítačové evidence lékárny v době kontroly neodpovídaly údajům doloženým žalobkyní (dále též „skutek 2“),
 - v období od 1. 1. 2017 do 30. 1. 2018 nezavedla do evidence skladových zásob, příjmu a výdeje v kontrolované lékárně celkem 507 dodacích listů vystavených distributory specifikovaných ve výroku prvostupňových rozhodnutí, na kterých bylo celkem 31.546 balení léčivých přípravků (dále též „skutek 3“).
3. Za toto jednání prvostupňový orgán žalobkyni uložil pokutu ve výši 1 500 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.
4. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 7. 2022, č. j. MZDR 33372/2021-3/OLZP (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl částečně změněn výrok č. I) prvostupňového rozhodnutí: a) co do rozsahu údajů v předložené neprůkazné evidenci příjmu a výdeje léčivých přípravků (v rozsahu 4 řádků tabulky bylo řízení zastaveno), b) co do vymezení časového období, kdy byl páchan přestupek nezavedení dodacích listů do evidence skladových zásob, a co do formy spáchání přestupku – nově bylo uvedeno, že přestupek byl spáchán ve formě pokračování. Ve zbytku bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II. Napadené rozhodnutí

5. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapituloval předchozí průběh správního řízení, především uvedl, že v lékárně žalobkyně byla provedena cílená kontrola v souvislosti s podezřením na výdej léčivých přípravků do zahraničí a kontrola zaměřená na nápravná opatření v návaznosti na předchozí kontrolu. Po provedené kontrole bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, proti kterému žalobkyně podala odvolání. Žalovaný shledal, že správní orgán prvního stupně se dopustil pochybení, která způsobila vady rozhodnutí, a prvostupňové rozhodnutí změnil, neboť v části týkající se nezavedení 507 dodacích listů do evidence byl skutek spáchán ve formě pokračování.
6. Žalovaný se dále vyjádřil k jednotlivým odvolacím námitkám. Žalobkyně nejdříve namítala, že nemůže obstát tvrzení správního orgánu prvního stupně, že vedla neprůkaznou evidenci příjmu a výdeje léčivých přípravků, neboť evidence obsahovala správné údaje a byla vedena řádně a průkazně, přičemž byla pouze nepřesně vyobrazena v důsledku chyby, kterou žalobkyně následně odhalila a napravila ji. Žalovaný k tomu uvedl, že nebylo prokázáno, že by vygenerovaná data byla nesprávná z důvodu chybné funkcionality počítačového systému. Žalobkyně nedoložila ani nenavrhl provedení důkazu, ze kterého by vyplývalo, že systém nefungoval správně, kontrole byly navíc přítomny osoby jak na straně žalobkyně, tak na

straně správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně postupoval správně, když porovnal data získaná při kontrole s daty předloženými žalobkyní, neboť se jednalo o dvě evidence vztahující se k jednomu období, které neobsahovaly shodná data. Žalovaný tak měl skutkový stav za dostatečně prokázaný, přičemž žalobkyně vedla či vytvořila separátní evidenci léčivých přípravků, kterou bez důkazů o její správnosti předložila kontrolnímu orgánu. Z uvedeného vyplývá, že vedla neprůkaznou evidenci příjmu a výdeje léčivých přípravků. Shledal, že u části přípravků není v přehledech informací o zboží v příloze č. 1 protokolu o kontrole vyznačené období jako u výše uvedených léčivých přípravků (neboť příslušná políčka jsou prázdná), proto v této části o zjištěném stavu věci jsou důvodné pochybnosti. U léčivého přípravku LYRICA 20 MG/ML POR SOL 1X473ML jsou v řádku tabulky všechny buňky (s výjimkou buňky v prvním sloupci, tj. té, která obsahuje název léčivého přípravku a jeho doplňku) s nulovou hodnotou, neboť všechny příjmy a všechny výdeje mají nulovou hodnotu a množstevně tedy data získaná při kontrole na místě odpovídají datům poskytnutým později žalobkyní. V tomto rozsahu napadené rozhodnutí ruší a řízení zastavuje.

7. Žalobkyně dále namítala, že o tvrzeném nezavedení namítaných 507 dodacích listů do evidence žalobkyně neexistují žádné důkazy. Žalovaný konstatoval, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s právními předpisy, když si od žalobkyně jako kontrolované osoby vyžádal přehledy nabývacích dokladů ke všem příjmům. Informace poskytnuté distributory byly opatřeny zákonným způsobem a obsahují informace dostačující pro zjištění skutečného stavu věci. Žalobkyně přitom obstruovala průběh kontrolního řízení a neposkytla požadované informace.
8. Podle žalovaného rovněž má oporu ve správním spisu to, že žalobkyně přestupek dle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech.
9. Žalobkyně závěrem namítala, že uložená pokuta je nepřiměřená a v rozporu se zásadou proporcionality a individualizace sankce, přičemž nebyla zohledněna polehčující okolnost, že nenastaly negativní důsledky jednání žalobkyně. Žalovaný k tomu uvedl, že žalobkyně neuvedla konkrétní důvody, pro které je pokuta nepřiměřená, a v čem je spatřován rozpor s uvedenými zásadami. S ohledem na rozsah protiprávního jednání je pokuta uložená ve výši 75 % horní hranice sazby přiměřená. Správní orgán prvního stupně se v odůvodnění výše pokuty zabýval specifiky konkrétního případu včetně osoby žalobkyně, výše pokuty je tak individualizovaná. Správní orgán prvního stupně se zároveň zabýval polehčující okolností, že nebyl prokázán negativní důsledek, přihlédl k ní.
10. Žalovaný nad rámec odvolacích námitek změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, když zavedl spáchání přestupku ve formě pokračování. Shrnul, že žalobkyně nezavedla do evidence skladových zásob, příjmu a výdeje v kontrolované lékárně celkem 507 dodacích listů vystavených dodavateli, na kterých bylo celkem 31.546 balení léčivých přípravků vymezených ve výroku I) prvostupňového rozhodnutí, čímž porušila § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech.
11. Žalovaný shledal, že způsob provedení byl totožný, neboť žalobkyně nezavedla do evidence příjem léčivých přípravků na základě dodacích listů od dodavatelů. Shledal, že naplněna je i blízká časová souvislost, která je vymezena daty vystavení dodacích listů, když na jejich základě měly být žalobkyní zaváděny léčivé přípravky do evidence, mezi nimiž jsou malé časové intervaly.
12. Žalovaný dovozuje jednotný záměr z rozsahu protiprávního jednání žalobkyně páchaného v dlouhém časovém úseku, takto rozsáhlé porušení právních předpisů nemůže být náhodné,

nýbrž se jedná o systematickou a záměrnou činnost. Žalovaný nově časově vymezil skutek obdobím od 2. 1. 2017 do 23. 1. 2018 s ohledem na data vystavení dodacích listů.

III. Žaloba

13. Žalobkyně nejdříve namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a odkázala na související judikaturu. Žalobkyně nepřezkoumatelnost spatřuje konkrétně v pouhé citaci znaku přestupku. Dále v závěrech o výši pokuty, neboť není zřejmé, jaké polehčující okolnosti byly zkoumány a brány v potaz a jak se promítly do výše pokuty, nebo jak došlo k individualizaci skutku v rámci výše pokuty.
14. Dle žalobkyně neexistují žádné důkazy o nezavedení namítaných 507 dodacích listů do evidence a pokud by existovaly, nebyly by získány postupem podle kontrolního řádu a nemohly by být použity jako důkaz. K tvrzení, že zjištění bližších informací o chybějících dodacích listech znemožnil přístup žalobkyně, uvedla, že postupovala v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole, v platném a účinném znění (dále jen "*kontrolní řád*").
15. Žalobkyně dále namítala, že v řízení nebyly prokázány dílčí znaky pokračujícího činu. Znakem je přitom záměr pachatele přestupku. V daném případě se jednalo o ad hoc situace a nebylo prokázáno, že se žalobkyně jednání dopustila. Z četnosti jednání nelze dedukovat úmysl pachatele a jedná se o spekulace správního orgánu. Záměr má směřovat k páčání přestupku od začátku do konce a pachatel má být veden záměrem páchat čin již od prvního jednání posouzeného jako dílčí jednání pokračujícího přestupku. Z toho, že evidence nebyla činěna ve velkém rozsahu po dlouhou dobu, přitom nelze dovodit záměr páchat tak od počátku. Žalobkyně nikdy neměla úmysl páchat tento čin, natož opakovaně, mohlo se tak jednat jen o nedbalost, u níž je vyloučeno pokračování. Správní orgány rezignovaly na povinnost prokázat jednotný záměr žalobkyně u pokračujícího přestupku. Podle žalobkyně je tak na místě posuzovat skutky samostatně jako souběh přestupků, a správní orgány měly dojít k závěru, že došlo k promlčení, a řízení v promlčené části zastavit. Znaky pokračování trestného činu (a analogicky přestupku) podle judikatury nelze upravovat, resp. vypouštět, přičemž ze správního spisu nevyplývá, že by existoval jednotný záměr vést jednotlivé dílčí útoky k naplnění skutkové podstaty téhož přestupku.
16. Podle žalobkyně nebyl dostatečně zjištěn a prokázán skutkový stav, neboť neodpovídá tvrzeným skutečnostem a důkazům založeným do spisu. Správní orgán prvního stupně vycházel z nesprávných údajů, kdy při kontrole důsledkem vady počítačového systému nebo lidskou chybou došlo k chybnému generování údajů za blíže neurčitelné období, přičemž nikdo z přítomných tuto chybu neodhalil. Žalobkyně proto správnímu orgánu prvního stupně zaslala správná data, která byla použita pro srovnání s chybně generovanými daty a pro konstrukci rozdílů v evidenci. Správní orgán prvního stupně argumentoval, že žalobkyně neprokázala vadnost systému, chybu takového charakteru však dle žalobkyně prokázat nejde. Data získaná na základě chyby nemohou svědčit o skutečném obsahu evidence. Skutečnost, že evidence byla vedena řádně, byla prokázána tím, že sama žalobkyně nepřesné generované údaje odhalila, upozornila na ně a poskytla správné údaje. Toto jednání je navíc liberačním důvodem. Doklady, které by prokazovaly tvrzené odběry léčivých přípravků, neexistují. Je proto zřejmé, že žalobkyně přestupek nespáchala. Závěry správních orgánů nejsou prokázány a z provedeného dokazování nelze učinit závěr, že žalobkyně jednala úmyslně, neboť žalobkyně za krátkou dobu závadný stav sama napравила a z data vytvoření sestavy nelze dovodit opak.
17. V dalším žalobním bodě žalobkyně namítala nepřiměřenost pokuty. Trest má mít charakter preventivní, nikoliv likvidační. Žalobkyně při své podnikatelské činnosti doposud nebyla

trestána, a i kdyby se dopustila jednání jí přiřítaného, nejednalo se, vzhledem k jejímu dalšímu chování, o tak závažné porušení, aby byl ukládán trest v horní hranici sazby. Odůvodnění výše pokuty není správné a dostatečné, neboť žalovaný se nezabýval individualizací pokuty a odůvodnění procenty z horní sazby pokuty nelze považovat za adekvátní. Nebyly tak zohledněny faktory jako rozsah a závažnost skutku, osoba pachatele, jeho jednání a uplynutí času nebo skutečnost, že nenastaly negativní důsledky jednání. Vzhledem k následnému jednání žalobkyně přitom postačilo uložit trest napomenutí. Žalobkyně proto navrhla, aby soud pokutu podstatně snížil nebo upustil od potrestání.

18. Žalobkyně závěrem namítala, že napadené a prvostupňové rozhodnutí zcela vybočují z dosavadní praxe, kdy správní orgán prvního stupně v roce 2022 vydal několik rozhodnutí, ve kterých za stejný přestupek nebo více přestupků uděloval mnohem nižší tresty.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

19. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 7. 11. 2022 uvedl, že u uvedených léčivých přípravků je součástí spisu důkaz o vymezení období, za které byla generována data o pohybech léčivých přípravků v kontrolované lékárně. Žalovaný má za to, že tyto přehledy zobrazují skutečný stav evidence skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků za zvolené období tak, jak byla

evidence žalobkyni vedena. Neexistuje přitom žádný důvod, proč by měl systém v době kontroly ukazovat data za jiné než zvolené období, aniž by v něm byla identifikovatelná prokazatelná vada. Správní orgán prvního stupně tak neměl důvod mít pochybnosti o pravdivosti získaných dat a žalobkyně nepředložila ani nenavrhla důkazní prostředek, který by prokázal, že opatřená data byla nesprávná.

20. K tvrzení žalobkyně, že v rámci kontrolního řízení postupovala v souladu s kontrolním řádem, žalovaný uvedl, že s žalobkyní je v dané věci vedeno správní řízení o přestupku ve věci nesoučinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Žalobkyně ignorovala dvě výzvy správního orgánu prvního stupně a v souladu s kontrolním řádem tak nepostupovala. K tvrzení, že o nezavedení namítaných 507 dodacích listů do evidence žalobkyně neexistují žádné důkazy, žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně porovnal přehledy získané při kontrole s informacemi získanými od distributorů, od kterých žalobkyně odebírala léčivé přípravky, a zjistil, že předmětné dodací listy nebyly v přehledech poskytnutých žalobkyní. Doklady poskytnuté distributory jako povinnými osobami podle § 5 odst. 2 písm. a) a § 10 odst. 3 kontrolního řádu byly získány v souladu s kontrolním řádem, zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném a účinném znění (dále jen "*správní řád*"), a zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném a účinném znění (dále jen "*zákon o přestupcích*"), a mohou sloužit jako důkaz. Žalobkyně o existenci těchto informací byla informována a mohla se s nimi kdykoliv seznámit. Nedostatky ve vedení evidence tak žalovaný má za prokázané. Zároveň má za prokázanou skutečnost, že se žalobkyně předmětného jednání dopustila, a že skutkový stav byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu.
21. K tvrzení nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaný sdělil, že absence výslovného uvedení formy spáchání přestupku není vadou rozhodnutí, která by zapříčinila jeho nepřezkoumatelnost. Náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku jsou stanoveny v § 93 odst. 1 přestupkového zákona a tvrzení žalobkyně nemá oporu ani v komentářové literatuře nebo soudní judikatuře. V prvostupňovém rozhodnutí je vždy

uvedeno období, ve kterém se žalobkyně protiprávního jednání dopouštěla, a jsou v něm rozepsány jednotlivé dílčí útoky, kterými žalobkyně přestupek páchala. Rozhodnutí tedy obsahuje způsob spáchání přestupku a podrobný popis jednání, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku. Ve výroku je jednoznačně uvedeno, jaká hmotněprávní ustanovení byla porušena, a jaký přestupek je v daném jednání spatřován. Žalovaný má proto za to, že z rozhodnutí je jednoznačné, za jaké jednání byla žalobkyně sankcionována a proč, jaký byl skutkový stav a jak byly posouzeny skutkové okolnosti daných přestupků. Forma spáchání je přitom dána objektivními skutkovými okolnostmi případu, nikoli tím, zda správní orgán daný přestupek za pokračování označí. K namítané nepřezkoumatelnosti výše pokuty žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně se s jejím odůvodněním řádně vypořádal. V prvostupňovém rozhodnutí je uvedeno, jaké okolnosti byly posuzovány a zda byly zohledněny jako polehčující nebo přitěžující, a dále je v něm kladen důraz na rozsah protiprávního jednání a na předchozí přestupková řízení vedená s žalobkyní. K plynutí času žalovaný uvedl, že doba, která uplynula od spáchání přestupku, je zohledněna v úpravě promlčení, přičemž v daném případě k promlčení s ohledem na přerušení promlčecí doby nedošlo a správní řízení bylo pravomocně skončeno před zánikem odpovědnosti za dané přestupky. Doba mezi spácháním přestupku a uložením sankce sama o sobě není důvodem pro snížení sankce.

22. Ohledně námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu žalovaný uvedl, že ze spisového materiálu jednoznačně vyplývá, že dané období bylo při generování dat zadáno správně. Žalobkyně netvrdila ani neprokázala chybu v psaní a tvrzenou chybu funkcionality systému nedoložila. V době kontroly nebyly generované údaje zaměstnanci žalobkyně rozporovány, ačkoliv dle tvrzení žalobkyně mělo jít o chybu natolik rozsáhlou, že by ji měl člověk obeznámený s chodem lékárny poznat. Ze spisového materiálu dále vyplývá, že pro dané léčivé přípravky za dané období existovaly dvě různé evidence, což je samo o sobě v rozporu s § 82 odst. 3 písm.

e) zákona o léčivech, přičemž za dané situace nemůže být splněn požadavek úplnosti a průkaznosti evidence. Liberační důvod podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona nebyl v rámci správního řízení prokázán.

23. K tvrzenému nedostatečnému hodnocení majetkových poměrů žalobkyně žalovaný uvedl, že žalobkyně byla vyzvána k předložení dokladů o své majetkové situaci. Žalobkyně neposkytla požadovanou součinnost a tvrzení o neposouzení majetkových poměrů je tak účelové. Správní orgány se také zabývaly individualizací pokuty, neboť všechny namítané faktory byly při rozhodování o výši sankce zohledněny.
24. Žalobkyně dále tvrdila, že prvostupňové a napadené rozhodnutí zcela vybočují z dosavadní praxe. K tomu žalovaný uvedl, že přestupek podle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech může spočívat v nevedení evidence jako takové, v nesouladu při kusové kontrole nebo v systematickém nenaskladňování léčivých přípravků. Jedná se o tři různá jednání s odlišným rozsahem a závažností, přičemž žalobkyně se dopustila toho nejzávažnějšího, kdy do evidence nezavedla celkem 31 546 balení léčivých přípravků. Ze žalobkyní uvedených případů se pouze dvě řízení týkala skutkově podobných případů, přičemž v nich byly uloženy pokuty ve výši 500 000 Kč za nenaskladnění 788 balení a 300 000 Kč za nenaskladnění 1 517 balení. Žalovaný dále poukázal na skutkově obdobná řízení, ve kterých za nenaskladnění 5 457 balení byla uložena pokuta ve výši 450 000 Kč a za nenaskladnění 18 158 balení byla uložena pokuta ve výši 1 250 000 Kč. Žalovaný má s ohledem na uvedené za to, že uložená pokuta odpovídá rozhodovací praxi, konkrétním okolnostem a osobě pachatele, přičemž je citelná, nikoliv však likvidační.

25. Žalobkyně k vyjádření žalovaného nepodala repliku.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění (dále jen “s. ř. s.”), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
27. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť ani jedna ze stran se k výzvě soudu, zda s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí, nevyjádřila (jejich souhlas s projednáním věci bez jednání byl tedy presumován). Soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – zásadní podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem soudního přezkumu. Správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
28. Soud neshledal důvod provést důkazy navrhované žalobkyní: kontrolním spisem Státního ústavu pro kontrolu léčiv vedeným pod sp. zn. sukls62742/2018, sdělením žalobkyně ze dne 13. 2. 2018 a 30. 4. 2018, spisem Státního ústavu pro kontrolu léčiv vedeným pod sp. zn. sukls260014/2021 a spisem Ministerstva zdravotnictví vedeným pod sp. zn. OLZP: A32/2021. Jedná se o součásti předloženého správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
29. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz navrhovaný žalobkyní: doručenkou k napadenému rozhodnutí. Datum doručení napadeného rozhodnutí žalobkyni není pro soudní přezkum relevantní a soud jej navíc může zjistit ze správního spisu, kterým se dokazování neprovádí. Soud neprovedl ani důkaz „účetní závěrkou za rok 2021“, neboť na posouzení věci tento podklad nemá vliv (k tomu viz níže).
30. Žalobkyně dále na straně 10 žaloby odkázala na šest rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterými hodlala prokázat vybočení z dosavadní správní praxe v dané věci. Stejně i tak žalovaný na straně 26 vyjádření k žalobě ze dne 7. 11. 2022 odkázal na dvě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ani jedna ze stran tato rozhodnutí nepředložila. Žalobkyně nijak neobjasnila okolnosti daných případů, ve svém stručném odkazu na příslušná rozhodnutí patrně vycházela jen z informací uveřejněných na webu www.sukl.cz, jenž shrnuje uložené sankce za jednotlivá roční období, porušená hmotněprávní ustanovení a skutkovou podstatu správního deliktu. K těmto rozhodnutím se však vyjádřil žalovaný. Byť fyzicky tato rozhodnutí soudu také nepředložil, ke každému žalobkyní navrhovanému rozhodnutí oproti informacím uvedeným na svém webu uvedl navíc, za jaké konkrétní jednání byla daná pokuta uložena. Žalobkyně s tímto vyjádřením žalovaného byla seznámena (vyjádření žalovaného jí bylo zasláno dne 18. 11. 2022) a nijak jeho tvrzení nespороvala. Podle městského soudu pro věc stěžejní obsah poukazovaných rozhodnutí mezi stranami není sporný. Soud proto neshledal důvod tato rozhodnutí zvláště od žalovaného vyžadovat a provádět jimi důkaz.
31. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.

32. Dne 30. 1. 2018 byla v lékárně žalobkyně provedena cílená kontrola, při níž bylo mj. zjištěno, že žalobkyně nevede úplnou a průkaznou evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků v souladu s § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech. Konkrétně bylo zjištěno: u pěti druhů léčivých přípravků byl nalezen nesoulad mezi stavem skutečným a stavem ve skladové evidenci lékárně; za období od 1. 9. 2016 do 30. 1. 2018 předložila u 23 druhů léčivých přípravků neprůkaznou evidenci příjmu a výdeje, neboť byly nalezeny rozdíly v evidenci zjištěné na místě v lékárně a v evidenci doložené ze strany žalobkyně, přestože období bylo stejné; 3 druhy léčivých přípravků byly vedeny na dvou skladových kartách, a z dokladů zaslaných kontrolovanou osobou nešlo rozlišit ke které skladové kartě se pohyby (příjmy a výdeje) vztahují; v období od 1. 1. 2017 do 30. 1. 2018 odebrala na lékárně celkem 31 546 balení léčivých přípravků, které však nebyly přijaty do skladové evidence lékárně; v době kontroly neumožnila inspektorům přístup do všech částí skladové evidence. Uvedené vyplývá z protokolu o kontrole ze dne 28. 12. 2018.
33. Na základě zjištění učiněných při kontrole vydal správní orgán prvního stupně dne 23. 10. 2020 příkaz, jímž uznal žalobkyni vinnou z přestupku dle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech za souběh 3 uvedených jednání. Po odporu žalobkyně správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí ze dne 20. 7. 2021, č. j. sukl208825/2021 (prvostupňové rozhodnutí), ve kterém shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech.
34. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, o kterém žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 15. 7. 2022, č. j. MZDR 33372/2021-3/OLZP (napadené rozhodnutí).
35. Podle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech platí, že poskytovatel zdravotních služeb se dopustí přestupku tím, že nevede evidenci nebo ji neuchovává podle § 82 odst. 3 písm. e).
36. Podle § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech platí, že provozovatelé oprávnění k výdeji podle odstavce 2 vedou úplnou a průkaznou evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků uvedených v § 75 odst. 1 písm. a) a b) po jednotlivých položkách umožňující rozlišit lékovou formu, množství léčivé látky obsažené v jednotce hmotnosti, objemu nebo lékové formy, typ obalu a velikost balení léčivého přípravku, včetně kódu léčivého přípravku, pokud byl Ústavem nebo Veterinárním ústavem přidělen, a uchovávají tuto evidenci po dobu 5 let.
37. Soud se nejdříve zabýval žalobním tvrzením, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobkyně konkrétně namítala, že správní orgány nedostatečně odůvodnily způsob spáchání přestupku a výši uložené pokuty, a že se žalovaný nevypořádal s argumentací v odvolání.
38. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových

důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec byly v řízení nějaké důkazy provedeny. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Institut nepřezkoumatelnosti nelze libovolně rozšiřovat a správní orgán nemá povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

39. Soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí jsou v namítaném směru přezkoumatelná. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul odvolací námitky a každou z nich vypořádal. Celkově má soud za to, že žalovaný neopomněl reagovat na všechny uplatněné odvolací námitky, přičemž v jejich vzájemné provázanosti a s pomocí odkazů na prvostupňové rozhodnutí má soud za to, že z hlediska obsahu žalovaný vyslovil své závěry a připojil alespoň stručné úvahy, jimiž byl při vypořádání námitek veden. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou zřejmé důvody, pro které žalovaný považoval argumentaci žalobkyně za neopodstatněnou. Žalobkyně pak nijak nespecifikovala, s jakou konkrétní odvolací námitkou se podle jejího názoru žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal.
40. Tuto námitku městský soud neshledal důvodnou.
41. K namítanému nedostatečnému odůvodnění výše pokuty soud v této části odůvodnění jen obecně uvádí, že správní orgán prvního stupně se s výší sankce vypořádal na stranách 45 až 49 svého rozhodnutí, kde v souladu s § 37 přestupkového zákona přihlédl ke všem vyžadovaným skutečnostem, mj. jmenoval a odůvodnil polehčující a přitěžující okolnosti. Žalovaný se zabýval okolnostmi individualizace pokuty na straně 48 a 49 rozhodnutí. I tato část odůvodnění je tak přezkoumatelná. Blíže k námitkám žalobkyně o zákonnosti takového odůvodnění níže.
42. Dále žalobkyně namítla, že prvostupňové rozhodnutí neuvedlo, že přestupek za jednání (skutek 3) „*nezavedení 507 dodacích listů do evidence*“ byl spáchán ve formě pokračování; to žalovaný doplnil až v napadeném rozhodnutí. Městský soud uvádí, že už z výroku prvostupňového rozhodnutí v této části u jednání, kterého se žalobkyně měla dopustit ve formě pokračování („*v období od 1. 1. 2017 do 30. 1. 2018 nezavedl do evidence skladových zásob, příjmu a výdeje v kontrolované lékárně celkem 507 dodacích listů vystavených distributory [...], na kterých bylo celkem 31.546 balení uvedených léčivých přípravků*“) je zjevné to, že žalobkyně se tohoto jednání u ve výroku specifikovaných 507 dodacích listů (tj. dílčích skutků) dopouštěla opakovaně ve vymezeném období až do dne kontrolního zjištění. Žalovaný svým rozhodnutím v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 správního řádu pak výrok prvostupňového rozhodnutí doplnil a změnil v tom smyslu, že žalobkyně v tomto období jednala ve formě pokračování, což výslovně do výroku uvedl a tomuto

doplnění odpovídá i příslušná část odůvodnění na straně 49 – 51 žalovaného rozhodnutí, v němž žalovaný právně kvalifikuje jednání žalobkyně. Proto podle názoru soudu lze uzavřít, že napadené rozhodnutí je i v tomto ohledu přezkoumatelné. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pak tvoří jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40) a z jejich souhrnu je zkrátka zjevné, že žalobkyně se tohoto jednání dopustila ve formě pokračování. Správnost této právní kvalifikace přezkoumá soud níže.

43. Dále žalobkyně namítla, že žalovaný nepřezkoumatelně charakterizoval i způsob spáchání deliktu – nevedení evidence. Žalobkyně tak usuzuje ze skutečnosti, že žalovaný způsob provedení spatřuje pouze v citaci znaku deliktu spočívajícího v nevedení evidence.
44. Městský soud uvádí, že stejný nebo podobný způsob provedení je jako jeden ze znaků pokračujícího deliktu potřeba posuzovat ve spojení s jednotným záměrem pachatele (srov. § 7 zákona o přestupcích). Žalovaný v napadeném rozhodnutí (obdobně jako u dalších znaků pokračování) stručně uvedl, že způsob provedení byl totožný, neboť žalobkyně do evidence nezavedla příjem léčivých přípravků na základě dodacích listů od dodavatelů.
45. Žalovaný takto v charakteristice způsobu provedení podle názoru soudu poukázal na to, že každý dílčí útok předmětného pokračujícího deliktu spočíval v totožném jednání – v tom, že žalobkyně dle dodacích listů nezavedla do evidence příjem léčivých přípravků. Tato charakteristika totožnosti způsobu provedení je dle názoru soudu ze žalovaného rozhodnutí naprosto zřejmá a dostatečně srozumitelná.
46. Soud dále hodnotil námitku žalobkyně, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav.
47. Žalobkyně konkrétně namítala, že údaje, ze kterých správní orgán prvního stupně vycházel, vznikly chybou, kdy byly generovány údaje za neurčité období (skutky 1 a 2). Dále dle žalobkyně neexistují žádné důkazy o nezavedení namítaných 507 dodacích listů do evidence (skutek 3).
48. Kontrolní zjištění o 3 uvedených skutcích vyplývá z bodu 3.1.2. protokolu ze dne 28. 12. 2018, sp. zn. suks62742/2018 o kontrole provedené u žalobkyně dne 30. 1. 2018. Tvzení, že byly chybně generovány údaje za neurčité období, jsou v přímém rozporu s přílohou č. 1 k tomuto protokolu. Tato příloha obsahuje snímky obrazovky z proběhlé kontroly, na nichž je vidět, že do počítačového systému používaného při kontrole bylo zadáno období, za které byla kontrola provedena (1. 9. 2016 – 30. 1. 2018), a ve kterém žalobkyně spáchala daný přestupek. Neobstojí ani tvrzení, že údaje byly chybně zobrazeny důsledkem lidského pochybení nebo selháním počítačového programu. Při kontrole bylo přítomno několik osob, a to jak na straně kontrolního orgánu (2 inspektorky), tak na straně žalobkyně (zástupkyně vedoucího lékárníka). Je vysoce nepravděpodobné, aby vygenerování údajů za jiné období, např. za 10 let, jak tvrdí žalobkyně např. v námitkách k protokolu, nikdo nevšiml. Stejně tak se jeví nepravděpodobným tvrzení, že mohlo dojít k poruše počítačového programu. Žalobkyně ani jedno z těchto tvrzení blíže nespecifikuje, v námitkách a ani ve správním řízení nenavrhovala provedení důkazů, které by je prokázaly. V případě, že by žalobkyně disponovala chybou v systému, muselo by dojít především ke specifikaci, v čem tato porucha měla spočívat (např. chybný výběr výsledků na základě dotazu do databáze) a k následně opravě takové chyby. Žalobkyně by musela disponovat objednávkou k opravě takové vady software, fakturou za opravu, nebo přinejmenším e-mailovou komunikací se servisní společností. Žalobkyně však nic takového nedoložila ani v rámci kontroly či ve správním řízení (což ani netvrdí) a ani v řízení u soudu. Soud se s tvrzeními žalobkyně

neztotožnil a je tedy názoru, že stav evidence v lékárně žalobkyně zobrazený v počítačové sestavě při kontrole odpovídal skutečnému stavu.

49. K šetření okolností skutku 3 tj. nezavedení léčivých přípravků z 507 dodacích listů do evidence soud konstatuje, že součástí správního spisu je žádost správního orgánu prvního stupně ze dne 31. 5. 2018 o součinnost k distributorům, od kterých žalobkyně odebírala léčivé přípravky, a následné odpovědi těchto distributorů, obsahující informace o dodacích listech. Konkrétní informace vyplývající z těchto dokladů tak mohly být porovnány s informacemi zjištěnými při kontrole na místě. Z tohoto porovnání pak vyplynulo, že 507 dodacích listů nebylo zahrnuto do evidence lékárny (viz bod 2.11 protokolu o kontrole). Správní orgán prvního stupně z tohoto srovnání mohl učinit spolehlivý závěr o skutkovém stavu. Soud pro úplnost dodává, že distributoři byli povinnými osobami podle § 5 odst. 2 písm. a) a § 10 odst. 3 kontrolního řádu, a informace od nich získané tak mohly být použity jako důkaz ve správním řízení. Žalobkyně navíc byla podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu povinna poskytnout správnímu orgánu prvního stupně součinnost. Správní orgán prvního stupně opakovaně žalobkyni neúspěšně vyzval, k doložení originálů nabývacích dokladů k 31.546 balení léčivých přípravků a k souvisejícím vysvětlením (např. dne 10. 9. či 3. 12. 2018). Nelze tak vytýkat správnímu orgánu, že při této nesoučinnosti žalobkyně potřebné podklady získal přímo od distributorů.
50. Správní orgán prvního stupně i žalovaný podle názoru soudu shromáždili dostatečné množství relevantních podkladů pro závěr, že žalobkyně jednala tak, jak jí bylo kladeno za vinu a pro následnou právní kvalifikaci jednání žalobkyně. Skutkový stav odpovídá podkladům ve správním spise, žalobkyně jej relevantně nezpochybnila. Podle názoru soudu byl tedy skutkový stav o jednání žalobkyně zjištěn dostatečně a v souladu s ustanovením § 3 správního řádu.
51. Stěžejní část žalobkynin argumentace se pak týká toho, zda u skutku 3 - „*nezavedení 507 dodacích listů do evidence*“ jednala ve formě pokračování. Namítá neprokázání znaků pokračování a v návaznosti na to nesprávné případně i posouzení otázky promlčení jejího jednání.
52. Podle § 7 přestupkového zákona platí, že pokračováním 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.
53. Soud nejdříve zkoumal první podmínku, podle které musí jednotlivé dílčí útoky být vedeny jednotným záměrem.
54. 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).
55. K jednotnému záměru v případě právnické osoby Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]ednotný záměr jistě bude možné zkoumat u takových protiprávních jednání, která jejich pachatel činil vědomě a úmyslně, nebo aspoň vědomě a při srozumění s následkem [...] u pokračujících deliktů

se totiž zkoumá záměr jednat protiprávně, nikoli záměr dodržet všechny předpisy“ (rozsudek ze dne 18. 7. 2019, č. j. 10 As 96/2018-59). 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 témže trestném činu anebo o jeho opakování. Z těchto objektivních okolností lze usuzovat též na to, zda pachatel měl jednotící záměr pokračovat v páčání téhož trestného činu.“.

56. U právnické osoby vzhledem k její objektivní odpovědnosti (tj. vzhledem k absenci zavinění, kdy není nezbytné posuzovat míru zavinění) pak postačí, že ačkoliv si byla vědoma své zákonné povinnosti, tyto své povinnosti nesplní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013-43).
57. Žalovaný k jednotnému záměru v žalovaném rozhodnutí uvedl, že „jednotný záměr ministerstvo dovozuje z rozsahu protiprávního jednání odvolatele páchaného v dlouhém časovém úseku, neboť takto rozsáhlé porušení právních předpisů nemůže být náhodné, nýbrž se jedná o systematickou a záměrnou činnost.“ S tímto závěrem žalobkyně poté v žalobě polemizuje.
58. Z uvedeného závěru podle názoru soudu vyplývá, že zjištěné jednání žalobkyně představovalo její vědomou a záměrnou činnost. Vědomost a záměrnost jednání pak považoval žalovaný za prokázané vzhledem k tomu, že šlo o dlouhodobou a rozsáhlou aktivní činnost žalobkyně vedenou stejným způsobem, což podle jeho názoru vylučovalo nahodilost a jen ojedinělé porušení relevantních předpisů.
59. To, že žalobkyně jednala protiprávně vědomě, podle názoru městského soudu vyplývá ze skutečnosti, že žalobkyně je provozovatelkou lékárny, ve farmakologickém odvětví je tedy profesionálkou, na kterou je ohledně znalosti zákonné úpravy legitimní klást vyšší (byť nikoli nepřiměřené) požadavky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144). Žalobkyni musela být známa její povinnost vést úplnou a průkaznou evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků podle § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech, a zároveň si musela být vědoma následků porušení této povinnosti. Ostatně z protokolu o kontrole vyplývá, že žalobkyně evidenci vedla (byť byla dle kontrolních zjištění neúplná). Žalobkyně si proto byla vědoma své evidenční povinnosti a rovněž musela být srozuměna s tím, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem.
60. To, že žalobkyně jednala protiprávně záměrně (složka volní) vyplývá dle soudu ze skutečnosti, že žalobkyně přestupek páchala opakovaně ve velkém rozsahu a v dlouhém časovém úseku v konečném důsledku od 2. 1. 2017 do 23. 1. 2018. Nešlo tak o ojedinělé nahodilé skutky. Soud se ztotožnil se žalovaným, že se naopak jednalo o systematickou a záměrnou činnost, při které si žalobkyně byla vědoma toho, že porušuje svou zákonnou povinnost, proto byla srozuměna i s tím, že poruší nebo ohrozí zájem chráněný zákonem.
61. Úvahy žalovaného o jednotném záměru páčání dílčích skutků mají tedy dle soudu oporu ve správním spisu. S tímto hodnocením žalovaného se poté soud ztotožnil a v tom se tedy odlišuje věc žalobkyně od věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 18 Ad 2/2020, v níž naopak jednotný záměr u dílčích skutků prokázán nebyl.
62. Druhá podmínka pokračování, podle které jednotlivé dílčí útoky musí naplňovat skutkovou podstatu stejného přestupku, byla splněna, neboť všechny dílčí skutky tohoto jednání žalobkyně naplňovaly skutkovou podstatu přestupku podle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech.

63. Třetí podmínkou, podle které musí jednotlivé dílčí útoky být spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, se soud již zabýval výše v odůvodnění tohoto rozsudku. Žalobkyně ve všech dílčích skutcích nezavedla do evidence příjem léčivých přípravků dodaných dle zjištěných dodacích listů.
64. Čtvrtou podmínkou pokračování je skutečnost, že jednotlivé dílčí útoky jsou spojeny blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Žalovaný řádně odůvodnil splnění i této podmínky, neboť na straně 50 napadeného rozhodnutí uvedl intervaly mezi vystavením jednotlivých dodacích listů, přičemž nejdelší časový úsek je 15 dnů.
65. Podle názoru městského soudu všechny znaky pokračování v přestupku byly prokázány. Žalovaný proto správně skutek 3) žalobkyně „*nezavedení léčivých přípravků do evidence dle 507 dodacích listů*“ správně kvalifikoval jako jednání ve formě pokračování.
66. Podle § 31 odst. 1 přestupkového zákona platí, že promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
67. Podle § 31 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona platí, že promlčecí doba u pokračujícího přestupku počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku.
68. Jelikož dle kontrolního zjištění a z výroků obou správních rozhodnutí vyplývá, že poslední dílčí útok spočíval v nezavedení léčivých přípravků do evidence dle několika dodacích listů v průběhu ledna 2018 a naposledy ze dne 23. 1. 2018, promlčecí doba tohoto jednání počala běžet tímto posledně uvedeným dnem.
69. Žalované rozhodnutí, jímž byla žalobkyně uznána vinnou za všechna 3 jednání (skutky 1 a 2 byly dokonány v den zjištění, tj. v den kontroly 30. 1. 2018), nabylo právní moci dne 15. 7. 2022. Promlčecí doba u přestupku dle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech činí 3 roky /§ 30 písm. b) zákona o přestupcích ve spojení s § 107 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech/, byla však podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích přerušena již dne 30. 10. 2020 doručením příkazu ze dne 23. 10. 2020, č. j. sukl260014/2020, jímž byla žalobkyně uznána vinnou za všechna 3 jednání (a odporem žalobkyně byl tento příkaz zrušen). Promlčecí doba tak počala běžet znovu a do dne právní moci žalovaného rozhodnutí byla přerušena znovu podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích prvostupňovým rozhodnutím, přičemž ke dni právní moci žalovaného rozhodnutí (15. 7. 2022) neuplynula ani maximální promlčecí doba 5 let (§ 32 odst. 3 zákona o přestupcích). Jednání žalobkyně tak nebyla promlčena.
70. Žalobkyně namítla, že její chování po spáchání přestupku, kdy nepřesně generované údaje odhalila, upozornila na ně a poskytla správné údaje, je liberačním důvodem.
71. Obecný liberační důvod je stanoven v § 21 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Žalobkyně žádné takové skutečnosti ve správním řízení netvrdila a neprokazovala je. Již výše přitom městský soud shledal, že při kontrole bylo spolehlivě zjištěno, že žalobkyně své evidenční povinnosti nedostála. Následné doložení správně evidovaných údajů tedy nemůže již nic změnit na této skutečnosti, tj. že ke dni kontroly tuto povinnost žalobkyně nesplnila. Proto následné doložení správně vedené evidence nemůže být ani liberačním důvodem ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o přestupcích. Následné chování by mohlo však být polehčující okolností (k tomu viz níže).
72. Soud se dále zabýval námitkou, že pokuta uložená žalobkyni byla nepřiměřená a nedostatečně odůvodněná. Žalobkyně konkrétně namítala, že pokuta je likvidační,

žalobkyně doposud nebyla trestána a nejednalo se o tak závažné porušení, aby byl uložen trest v horní hranici sazby. Správní orgány se dle žalobkyně nedostatečně zabývaly nebezpečností pro společnost, plynutím času ode dne spáchání prvního činu, následným chováním žalobkyně a individualizací ukládání trestu. Dále není zřejmé, jaké byly zohledněny polehčující okolnosti.

73. K namítané nepřiměřenosti a likvidačnosti pokuty soud uvádí, že podle § 107 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech lze za přestupek podle § 109 odst. 9 zákona o léčivech uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč.
74. Odůvodnění sankce se pak správní orgán prvního stupně věnoval na stranách 45 – 49 prvostupňového rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně zohlednil, že jednání žalobkyně významným způsobem ovlivnilo dohledatelnost léčivých přípravků, jednalo se o závažné systémové nedostatky. Jednání hodnotil jako velmi závažné. Jednalo se o velmi vysoký objem neevidovaných či neprůkazně evidovaných léčivých přípravků, rozsah jednání tak byl přítěžující okolností, která se promítla do výše sankce. Žalobkyně ve své zprávě poté nijak nespecifikovala, jaké nedostatky následně odstranila, to nebylo tedy taktéž možno hodnotit jako polehčující okolnost. Jako polehčující okolnost bylo naopak hodnoceno, že nebyl prokázán negativní důsledek protiprávního jednání žalobkyně na veřejné zdraví. Správní orgán prvního stupně přihlédl k tomu, že ke skutečnosti, že žalobkyně je provozovatelkou 1 lékárny základního typu v Brně a držitelkou povolení k distribuci léčivých přípravků.
75. Správní orgán prvního stupně se dle soudu řádně vypořádal jak se všemi skutečnostmi, ke kterým má přihlídnout podle § 37 zákona o přestupcích, tak k povaze a závažnosti přestupku podle § 38 a k polehčujícím a přítěžujícím okolnostem podle § 39 a § 40 citovaného zákona. Žalovaný se pak vzhledem k nekonkrétnosti odvolacích námitek žalobkyně s tímto hodnocením ztotožnil.
76. Soudu je přitom z úřední činnosti známo, že jen u zdejšího soudu bylo vedeno několik řízení o přestupcích spáchaných žalobkyní, např. pod sp. zn. 8 Ad 3/2020, 8 A 141/2017 nebo 5 Ad 9/2015. Žalobkyně tedy již předtím, než byla pravomocně uznána vinnou v projednávané věci, spáchala několik dalších správních deliktů (ať už podle zákona o léčivech nebo podle zákona o cenách). Není tedy pravdou, že by žalobkyně dříve nebyla potrestána. Adekvátně tomu správní orgán prvního stupně hodnotil jako přítěžující okolnost to, že žalobkyni již předtím dvakrát za porušení zákona o léčivech potrestal pokutami ve výši 20.000 Kč a 60.000 Kč.
77. K námitce, že se správní orgány při úvahách nezabývaly plynutím času, soud uvádí, že doba od spáchání přestupku se obligatorně podle § 37 a § 38 zákona o přestupcích nezohledňuje při stanovení výše trestu, nýbrž má vliv na případné promlčení přestupku (což v projednávané věci nenastalo). Všechna tři jednání žalobkyně pak byla zjištěna dnem kontroly 30. 1. 2018, podle názoru soudu tedy nelze ani přihlídnout k tomu, že by od spáchání skutků uplynula delší doba. Správní orgán prvního stupně nicméně zohlednil jako polehčující okolnost alespoň to, že přes dlouhodobé a opakované systémové porušení evidenční povinnosti nebyl prokázán negativní důsledek na veřejné zdraví. Tím podle názoru soudu adekvátně zohlednil „plynutí času“ alespoň v tom ohledu, že za celou dobu porušování povinnosti nenastal tento negativní následek.
78. Správní orgán prvního stupně tedy podle názoru soudu vhodně akcentoval jednak přítěžující okolnosti a také polehčující okolnosti. Právě takové zohlednění uvedených konkrétních okolností jednání žalobkyně ať už ve formě posouzení povahy a závažnosti jednání nebo v podobě přítěžujících a polehčujících okolností podle názoru soudu představuje řádně

splnění povinnosti správních orgánů o individualizaci ukládané sankce. Ani v žalobě žalobkyně nijak konkrétně nerozporovala, v čem by hodnocení okolností jednání žalobkyně ze strany správních orgánů mělo být nesprávné či neúplné.

79. Z podkladů správního řízení celkově vyplývá, že žalobkyně přestupek spáchala v souběhu tří jednání, jednala protiprávně ve velkém rozsahu a v delším časovém úseku. Právě vzhledem k těmto přitěžujícím okolnostem se soud nemůže ztotožnit s tvrzením žalobkyně, že se nejednalo o závažné jednání. Vzhledem k přitěžujícím okolnostem, které zcela převáží okolnosti polehčující a ke skutečnosti, že žalobkyně se přestupku podle zákona o léčivech nedopustila poprvé, tak dle soudu nepřichází v úvahu pouhé uložení trestu napomenutí nebo dokonce upuštění od potrestání.
80. K tvrzení, že při úvahách o výši pokuty nebyly zohledněny majetkové a osobní poměry žalobkyně nebo zda pro ni pokuta může být likvidační, a dále že pokuta není individualizovaná, soud uvádí následující.
81. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 11. 5. 2021, č. j. sukl139288/2021 vyzval žalobkyni k doložení majetkových poměrů (přiznání k dani z příjmu právnické osoby za rok 2019 společně s rozvahou a výkazem zisku a ztrát v plném rozsahu, a přiznání k dani z příjmu právnické osoby za rok 2020). Žalobkyně na tuto výzvu nereagovala, své majetkové poměry nedoložila a to ani v odvolacím řízení, přestože sama v odvolání námitku nepřiměřenosti a likvidačnosti pokuty vznesla.
82. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu lze v podobné situaci možnou likvidačnost pokuty vzhledem k poměrům delikventa stanovit odhadem (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133).
83. Správní orgán prvního stupně při nesoučinnosti žalobkyně předložit aktuální podklady o své situaci v tomto ohledu vycházel z jemu dostupné rozvahy žalobkyně za rok 2018. Shledal, že žalobkyně měla vlastní kapitál ve výši 13.164.000,- Kč. Tuto skutečnost poměřil s tím, že jednáním žalobkyně v neprospěch českého trhu a českých pacientů beze stopy zmizelo 31.546 balení léčivých přípravků. Proto bylo dle správního orgánu prvního stupně na místě uložení sankce v horní hranici zákonného rozmezí.
84. Je zjevné, že žalobkyně při zjišťování ekonomické a majetkové situace se správním orgánem prvního stupně a potažmo se žalovaným vůbec nespolečně pracovala, byť v usnesení ze dne 11. 5. 2021 byla poučena o tom, že správní orgán zkoumá možnou likvidačnost pokuty, přičemž k dispozici má dostupnou účetní závěrku toliko za rok 2018. Při této nečinnosti žalobkyně proto správní orgán prvního stupně podle názoru soudu vycházel z adekvátního podkladu, tj. z účetní závěrky za rok 2018, ze které vyplynulo, že vlastní kapitál žalobkyně několikanásobně přesahuje ukládanou pokutu. Vzhledem k závažnosti jednání žalobkyně i k jejímu předchozímu potrestání pak je městský soud toho názoru, že pokuta uložená v horní polovině maximální sazby (přesněji ve výši 75 % z horní hranice sazby) dostatečně naplňuje represivní i preventivní funkci. Vzhledem ke zjištěné výši vlastního kapitálu současně taková pokuta nemá automaticky likvidační povahu. Jelikož jde podle soudu o přiměřenou sankci vzhledem k závažnosti jednání žalobkyně i vzhledem k jejím poměrům, implicitně z toho pak vyplývá, že napomenutí by za těchto okolností pro jednání žalobkyně nebylo dostatečně přiměřeným trestem.
85. Městský soud dodává, že neshledal za důvodné provádět zjišťování majetkových poměrů žalobkyně dle účetní závěrky za rok 2021. Správní orgán prvního stupně vycházel z účetní závěrky za rok 2018. Tehdejší údaje žalobkyně nespornuje. Soudu sice nyní navrhla k důkazu

aktuálnější účetní závěrku, nicméně ani nepoukazuje na to, že by se její majetkové poměry od roku 2018 měly zhoršit natolik, aby pokuta uložená v roce 2022 byla pro žalobkyni nyní likvidační. Dokazování účetní závěrkou za rok 2021 proto soud shledal za nadbytečné.

86. Soud se závěrem vyjádřil k námitce žalobkyně, že napadené a prvostupňové rozhodnutí zcela vybočují z dosavadní praxe. Žalobkyně své tvrzení podpořila několika rozhodnutími správního orgánu prvního stupně, ve kterých byly za stejný přestupek nebo více přestupků uloženy výrazně nižší tresty.
87. Tato žalobní námitka směřuje k porušení zásady legitimního očekávání, vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu, podle jehož druhé části správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Obecně známá a dostupná správní praxe však sama o sobě nepředstavuje právní rámec ukládání pokut, avšak slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Je proto vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání, správní orgán však může přistoupit ke zvýšení pokuty v mezích stanovených zákonem, pokud je to objektivně nutné za účelem zajištění funkce správního trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541).
88. Žalobkyně přestupek spáchala tím, že se dopustila tří jednání naplňujících stejnou skutkovou podstatu. Z těch rozhodnutí, který žalovaný a žalobkyně ve svých podáních zmínili, takto závažné jednání představuje to v rozhodnutí sp. zn. suks70610/2021. Za předpokladu, že za nenaskladnění 18 158 balení léčivých přípravků a za další přestupky byla tímto rozhodnutím uložena delikventovi (shodou okolností rovněž žalobkyni) pokuta ve výši 1.250.000 Kč, jeví se soudu pokuta 1.500.000 Kč za nenaskladnění 31.546 balení léčivých přípravků a neplnění další evidenční povinnosti jako zcela přiměřená, která z praxe nijak nevybočuje.
89. Žalobkyně závěrem navrhla, aby soud v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. pokutu podstatně snížil, případně upustil od potrestání. Soud však již výše shledal, že trest – pokuta ve výši 1.500.000 Kč nebyl uložen v nepřiměřené výši a naopak se jedná o trest adekvátní. Soud proto neshledal, že by trest byl žalobkyni uložen ve zcela nepřiměřené výši, návrh žalobkyně na jeho moderaci je tak nedůvodný.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

90. Soud se ztotožnil se závěry žalovaného i správního orgánu prvního stupně, že žalobkyně přestupek spáchala všemi třemi skutky, a to u skutku 3 ve formě pokračování. K promlčení jednotlivých skutků nedošlo. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně, odůvodnění uložené sankce je přezkoumatelné a dostojí zásadám pro ukládání trestu dle zákona o přestupcích. Výsledná sankce je přiměřená povaze a závažnosti jednání žalobkyně. Další dílčí námitky soud neshledal důvodnými.
91. Na základě shora uvedených skutečností soud žalobu neshledal důvodnou a jako takovou ji v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
92. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. S ohledem na to, že žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jakožto úspěšnému účastníkovi

řízení náležela náhrada nákladů řízení, soud tuto náhradu nepřiznal, neboť mu nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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, 31. srpna 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu