



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové 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 ze dne 19. 11. 2020, č. j. MZDR 17408/2018-2/OLZP, sp. zn. OLZP: A21/2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2020, č. j. MZDR 17408/2018-2/OLZP, sp. zn. OLZP: A21/2018, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, doc. JUDr. Jana Kociny, Ph.D., advokáta.

## Odůvodnění:

### I.

#### Základ sporu

1. Rozhodnutím ze dne 8. 3. 2018, sp. zn. suks162562/2016, č. j. sukl147411/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále také „prvostupňový orgán“), shledal (výrokem pod bodem I.) žalobkyni vinou ze spáchání přestupku uvedeného v § 103 odst. 6 písm. g) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o léčivech“), kterého se dopustila tím, že jako poskytovatelka zdravotních služeb a provozovatelka lékárny a zároveň jako držitelka povolení k distribuci léčivých přípravků
  - v období od 1. 12. 2014 do 18. 12. 2015 v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech použila k distribuci celkem 1 444 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 1 359 797,87 Kč, které odebrala jako provozovatelka lékárny pro potřeby lékárny Lékárna Zelená hvězda, když tyto léčivé přípravky přímo ze skladu kontrolované lékárny distribuovala zahraniční lékárně provozovatele SAPPADA spol. s r.o., sídlem Bystrický rad 81, 960 01 Zvolen, Slovensko (dále též „SAPPADA spol. s r.o.“),
  - v období od 29. 10. 2014 do 23. 12. 2015 v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech použila k distribuci celkem 4 077 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 3 962 753,72 Kč, které odebrala jako provozovatelka lékárny pro potřeby lékárny DEVĚTSIL, když tyto léčivé přípravky přímo ze skladu kontrolované lékárny distribuovala zahraniční lékárně provozovatele SAPPADA spol. s r.o.,

za což jí prvostupňový orgán uložil dle ustanovení § 107 odst. 1 písm. e) zákona o léčivech pokutu ve výši 2 000 000 Kč, a dále (výrokem pod bodem II.) povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

2. Žalovaný v rozhodnutí označeném v záhlaví tohoto rozsudku rozhodl o odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí tak, že zpřesnil časové období, ve kterém žalobkyně distribuovala ze skladu lékárny Lékárna Zelená hvězda léčivé přípravky (od 29. 10. 2014 namísto původně uvedeného 1. 12. 2014), dále v odrážce jedenácté uvedl datum 23. 1. 2015 (namísto původně uvedeného 20. 3. 2015), a dále v odrážce dvacáté páté uvedl datum 29. 10. 2014 (namísto původně uvedeného 29. 10. 2015). Ve zbytku se žalovaný ztotožnil s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. K jednotlivým odvolacím námitkám uvedl, že žalobkyně neposkytovala léčivé přípravky jiné lékárně v režimu § 82 odst. 4 zákona o léčivech, nýbrž distribuovala léčivé přípravky ve smyslu § 5 odst. 5 zákona o léčivech zahraniční lékárně, přičemž zahraniční lékárna není lékárnou ve smyslu zákona o léčivech. K námitce žalobkyně, že prvostupňový orgán neprovedl žalobkyní navržený důkaz k prokázání tvrzení, že v rozhodné době byly na straně odebírající lékárny SAPPADA spol. s r.o. splněny obě zákonné podmínky, žalovaný uvedl, že nebyla splněna základní podmínka poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami, tj. aby poskytovatelem i odběratelem léčivých přípravků byla lékárna dle zákona o léčivech. Přičemž žalobkyně, ač držitelka povolení k distribuci, léčivé přípravky dodávané do zahraničí nenakoupila jako distributor, nýbrž jako provozovatel lékárny pro potřeby

kontrolované lékárny. Žalovaný vysvětlil, že smyslem a účelem zákona o léčivech je zajištění snadné dostupnosti léčivých přípravků pro pacienty v České republice a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012-37, ve kterém Nejvyšší správní soud tento závěr vyslovil. Žalovaný současně zdůraznil, že zákon o léčivech je postaven na principu, aby byl zajištěn co nejsnazší přístup k léčivým přípravkům pacientům v České republice, nikoliv pacientům v zahraničí.

3. Dále žalovaný posoudil, zda nemohla být na jednání žalobkyně aplikována privilegovaná skutková podstata správního deliktu uvedeného v § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. Žalovaný k tomu uvedl, že tuto skutkovou podstatu správního deliktu by bylo možné na jednání žalobkyně aplikovat pouze v případě, kdyby poskytovala léčivé přípravky jiné lékárně v rozporu s podmínkami § 82 odst. 4 zákona o léčivech.
4. Závěrem žalovaný konstatoval, že prvostupňový správní orgán správně ve prospěch žalobkyně zohlednil skutečnost, že nebyl prokázán negativní důsledek jejího vytykáného jednání, ve smyslu konkrétní újmy, která by byla způsobena konkrétním pacientům. Zároveň prvostupňový správní orgán správně zohlednil jako přitěžující okolnost, že jednáním žalobkyně čeští pacienti ztratili přístup k léčivým přípravkům, a rovněž tak že se jednalo o velké množství léčivých přípravků, které byly určeny pro zcela specifický okruh vážně nemocných pacientů, jakož i o dlouhou dobu, po kterou probíhala nezákoně distribuce.

## II.

### Obsah žaloby a vyjádření žalované

5. Žalobkyně v žalobě předně namítala, že žalobou napadené rozhodnutí považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť řízení před správními orgány je zatíženo vadami, pro které je nutné obě rozhodnutí zrušit. Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění, neboť žalovaný se dostatečně nevypořádal s tvrzeními, skutečnostmi a důkazními návrhy žalobkyně.
6. Žalobkyně uvedla, že odpovědnost žalobkyně za správní delikty v podstatném rozsahu zanikla. Žalobkyně má za to, že k zániku její odpovědnosti došlo uplynutím pěti let od spáchání každého jednotlivého přestupku spáchaného ve vícečinném souběhu. S tím souvisí i žalobní bod porušení zásad správního řízení a porušení práv žalobkyně na spravedlivý proces, ve kterém žalobkyně uvedla, že správní orgány implicitně (nikoliv výslovně uvedením přílehlavé právní kvalifikace) pohlíží na jednotlivé poskytnutí léčivých přípravků žalobkyní odebírající lékárně jako na jeden skutek, čímž se správní orgány dopustily nepřípustné analogie v neprospěch žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že analogické použití trestněprávních norem (v tomto případě pokračování v trestném činu) je možné jen při jejich aplikaci ve prospěch žalobkyně. Správní orgány, nejen že neprovedly právní kvalifikaci jednání žalobkyně buď ve vztahu k vícečinnému souběhu, anebo ve vztahu k pokračování ve správním deliktu, a už vůbec neprováděly dokazování směřující k zodpovězení otázky, zda žalobkyně měla či neměla tzv. jednotný záměr, který odlišuje pokračování ve správním deliktu od opakování. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33. Žalobkyně uvedla, že žádný jednotný záměr neměla, neboť požadavek na poskytnutí léčivých přípravků vyvstal vždy *ad hoc* dle potřeb a na základě individuálních žádosti odebírající lékárny.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

7. Žalobkyně dále namítala uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši. Vzhledem k zániku odpovědnosti žalobkyně za správní delikty v podstatném rozsahu, lze uvažovat pouze o případném postihu za tři správní delikty v rámci vícečinného souběhu. Žalobkyně navrhla, aby soud zcela upustil od uložení trestu za správní delikt, případně aby výši uložené pokuty snížil na pokutu v symbolické výši, a to z následujících důvodů. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobkyni doručeno dne 19. 11. 2020 a právní moci nabylo 23. 11. 2020, žalobkyně tak může být postižena pouze za jednání, k němuž došlo po 23. 11. 2015. S plynutím času zeslabují důvody správněprávního postihu žalobkyně a důvody pro uložení citelné sankce. Žalobkyně rovněž uvedla, že správní orgán i žalovaný při stanovení výše pokuty vycházeli pouze z listin veřejně dostupných ve Sbírce listin obchodního rejstříku, a to z roku 2016. Žalobkyně spatřuje zjevnou nepřiměřenost a nezákonnost uložené pokuty v tom, že žalovaný neposuzoval aktuální přiměřenost či nepřiměřenost smluvní pokuty, když rozhodoval v listopadu 2020. Žalobkyně dále namítala i to, že správní orgány by při stanovení pokuty měly vycházet z ekonomické situace konkrétní lékárny, v jejíž provozovně k jednání naplňujícímu znaky správního deliktu došlo. Žalobkyně rovněž namítla, že za stejné porušení ustanovení § 82 odst. 4 zákona o léčivech bylo společnosti Magnolia Pharm s.r.o. uloženo pouze napomenutí, dále lékárně PharmDr. Jitka Kortová byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, a společnosti Pilulka Lékárny a.s. úhrnná pokuta v nezveřejněné výši. Žalobkyně má za to, že pokuta uložena žalobkyni je ve srovnání s výší těchto sankcí zcela zjevně nepřiměřeně vysoká.
8. V dalším žalobním bodě žalobkyně namítala nesprávné právní posouzení jednání žalobkyně jako neoprávněné distribuce léčivých přípravků. Žalobkyně je přesvědčena, že jednala v souladu s ustanovením § 82 odst. 4 zákona o léčivech, podle kterého je dovoleno, aby lékárna výjimečně odebrala od jiné lékárny léčivé přípravky (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). Přičemž takové poskytování a odebírání léčivých přípravků není distribucí. Správní orgány neprovedly žalobkyní navržený důkaz k prokázání tvrzení, že na straně odebírající lékárny byly splněny obě zákonné podmínky: 1) lékárna neměla uvedené léčivé přípravky k dispozici a 2) nemohla je v potřebném čase získat od distributora. Dokazování ve správním řízení tak zůstalo neúplné, když správní orgány nezjistily skutkový stav v dostatečném rozsahu potřebném pro rozhodnutí.
9. Pokud by snad žalobkyně nesplnila zákonné podmínky pro vydání léčivých přípravků jiným lékárnám podle ustanovení § 82 odst. 4 zákona o léčivech, dopustila by se přestupku dle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. Žalobkyně uvedla, že správní orgány nesprávně argumentují tím, že zahraniční lékárna není lékárnou ve smyslu zákona o léčivech s odkazem na zákon o zdravotních službách. Pojem jiná lékárna užívaný zákonem o léčivech v ustanovení § 103 odst. 10 písm. e) byl užíván i v ustanovení § 82 odst. 4 téhož zákona před účinností zákona o zdravotních službách. Správní orgány se snaží uměle vytvořit definici pojmu lékárna způsobem, který zákon o léčivech v době svého přijetí vůbec nepředpokládal. Žalobkyně měla za to, že poskytla léčivé přípravky zahraniční lékárně – tj. jiné lékárně ve smyslu zákona o léčivech, neboť tento široký pojem zákonem o léčivech definován není, a nebyl v době přijetí zákona o léčivech vymezen ani v žádném jiném zákoně, tj. ani v zákoně o zdravotních službách. Nelze akceptovat, aby správní orgány vlastní „normotvorbou“ zákon o léčivech dotvářely. Dle žalobkyně správní orgány svým výkladem pojmu „lékárna“ překročily ústavně konformní meze interpretace a svoji zákonem stanovenou pravomoc. Žalobkyně dodala, že s účinností od 1. 12. 2019 došlo

k novelizaci § 82 odst. 4 zákona o léčivech tak, že poskytování a odebrání léčivých přípravků je nově možné jen mezi poskytovateli zdravotních služeb poskytujících lékárenskou péči. V době jednání žalobkyně posuzovaného správními orgány ovšem byla zákonná formulace naprosto odlišná, kdy poskytování a odebrání léčivých přípravků, které se nepovažuje za distribuci, bylo možné mezi lékárnami.

10. Žalobkyně dále namítala, že stav věci nebyl zjištěn bez důvodných pochybností a v rozsahu potřebném pro rozhodnutí, když správními orgány nebylo zjištěno a prokázáno, kdy a jakým konkrétním jednáním mělo dojít ke spáchání správních deliktů. Výroková část obsahuje pouze datum uvedené na výdejkách – dodacích listech, přičemž dle žalobkyně nelze bez dalšího ztotožňovat datum uvedené na výdejkách s daty skutečného poskytnutí léčivých přípravků. Nakonec žalobkyně namítala nesprávný procesní postup správních orgánů, kdy dle žalobkyně předmětné správní řízení mělo být spojeno se správním řízením vedeným proti žalobkyni pod č.j. MZDR 22248/2019-2/OLZP a řízením vedeným pod č.j. MZDR 39948/2019-2/OLZP. Správní delikty posuzované v tomto případě (správními orgány časově vymezeny od 1. 12. 2014 do 18. 12. 2015 a od 29. 10. 2014 do 23. 12. 2015) byly spáchány před zahájením shora uvedených dvou řízení, a tudíž žalovaný měl upozornit správní orgán prvního stupně, že je jeho povinností vést veškerá tato správní řízení ve společném správním řízení.
11. Žalobkyně navrhla soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí, a *in eventum* upustil od uložení sankce za spáchání správních deliktů shora uvedenými rozhodnutími.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 1. 3. 2021 se nejprve vyjádřil k námitce zániku odpovědnosti žalobkyně za správní delikty. Žalovaný měl za to, že vytýkané jednání žalobkyně jednoznačně vykazovalo znaky pokračovacího správního deliktu. Uvedl, že právní úprava správního trestání do 1. 7. 2017 institut pokračujícího správního deliktu neupravovala, pokračování v přestupku zavedl s účinností od 1. 7. 2017 až přestupkový zákon. Do té doby Nejvyšší správní soud pro oblast správního trestání dovozoval možnost analogické aplikace pravidel stanovených trestním právem v případech, kdy správní právo určitou otázku vůbec neřešilo a takový výklad nevedl k újmě účastníka řízení ani k újmě hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. Žalovaný konstatoval, že definiční znaky pokračujícího trestného činu/ správního deliktu/ přestupku byly a jsou určeny tyto: (i) jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu správního deliktu/ přestupku, (ii) tyto dílčí útoky jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2012, č. j. 8 As 66/2011–74, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že výše uvedené podmínky musí být splněny kumulativně, neboť každá z nich tvoří nedílnou součást závěru o pokračování protiprávního jednání více útoky, což měl v případě žalobkyně za splněné, když se jednalo o pokračování ve správním deliktu, který byl spáchán ke dni spáchání posledního dílčího útoku, tj. k 23. 12. 2015. Žalovaný uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 11. 2020, správní řízení tak bylo pravomocně skončeno ve lhůtě 5 let ode dne spáchání správního deliktu, jak vyžadovalo ustanovení § 109 odst. 3 zákona o léčivech. Dále žalovaný s ohledem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020 zkoumal, zda nedošlo k zániku odpovědnosti dle pozdější právní úpravy, tj. přestupkového zákona. Žalovaný konstatoval, že správní řízení bylo pravomocně skončeno ve lhůtě 5 let ode dne spáchání

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

přestupku, jak vyžadují ustanovení § 30 až § 32 přestupkového zákona. K námitce týkající se porušení zásad správního trestání žalovaný uvedl, že je mu známá zásada aplikace analogie pouze ve prospěch pachatele. Z tohoto důvodu žalovaný odkázal na možnost užití institutu pokračování ve správním deliktu dle judikatury – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Afs 55/2013-43, ze dne 17. června 2014. Dále žalovaný vysvětlil, že v případě hodnocení jednání žalobkyně jako pokračujícího deliktu, se na jednání žalobkyně pohlíží, jako kdyby spáchala jeden skutek (ač mnoha dílčími jednáními), naopak pokud by nehodnotil jednání žalobkyně jako pokračování v deliktu, jednalo by se o vícečinný souběh deliktů, což by mohlo mít vliv i na výši uložené pokuty. V daném případě se tedy dle žalovaného rozhodně nejedná o analogii v neprospěch žalobkyně.

13. K námitce uložení trestu ve zjevně nepřiměřené výši žalovaný uvedl, že k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo, a s ohledem na rozsah protiprávního jednání, má žalovaný za to, že upuštění od potrestání není na místě. Žalovaný zdůraznil, že jednání žalobkyně je velmi závažným porušením zákona o léčivech a zákonodárce u tohoto protiprávního jednání shledal velkou typovou závažnost daného správního deliktu, když za něj umožnil uložit pokutu až do výše 20 000 000 Kč. K tvrzení žalobkyně, že by správní orgány při stanovení pokuty měly vycházet z ekonomické situace konkrétní lékárny, v jejíž provozovně k jednání naplňujícímu znaky skutkové podstaty správního deliktu došlo, žalovaný konstatoval, že pachatelem správního deliktu je žalobkyně jako právnická osoba, a právě žalobkyně jako právnická osoba za ně odpovídá. Výše pokuty byla stanovena přiměřeně i s ohledem na rozhodovací praxi, v případech předestřených žalobkyní se jednalo o porušení jiných právních povinností, jiné správní delikty s odlišnou maximální výši sankce a rozdílnou povahou protiprávního jednání a zejména diametrálně odlišné rozsahy závažnosti protiprávních jednání, kdy uvedené podrobně vypsál (viz strany 11 až 14 vyjádření žalovaného).
14. K žalobní námitce týkající se nesprávného právního posouzení jednání žalobkyně jako jednání spočívající v neoprávněné distribuci léčivých přípravků, žalovaný odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Žalovaný zdůraznil, že v případě žalobkyně se nemohlo jednat o poskytnutí léčivých přípravků jiné lékárně v režimu ustanovení § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Odběratelem léčivých přípravků nebyla lékárna ve smyslu zákona o léčivech, a pokud odběratelem léčivých přípravků nebyla lékárna ve smyslu zákona o léčivech, nebyla splněna základní podmínka pro poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami stanovená zákonem „*může je lékárna výjimečně odebrat od jiné lékárny*“. Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ad 9/2020-93, ze dne 15. 12. 2020, v němž se Městský soud v Praze ztotožnil se závěrem prvostupňového správního orgánu a žalovaného, že lékárnou je místo, kde osoba oprávněná k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách poskytuje zdravotní péči. Zahraniční lékárna tyto podmínky nesplňuje a není lékárnou ve smyslu zákona o léčivech, jelikož její provozovatel není osobou oprávněnou k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách (srov. rozsudek Městského soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 11 Ad 3/2020-64). V případě žalobkyně se tak nemohlo jednat o skutkovou podstatu správního deliktu dle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech („*provozovatel lékárny se dopustí správního deliktu tím, že vydá léčivý přípravek jiné lékárně nebo poskytovateli lůžkové péče v rozporu s § 82 odst. 4...*“), nýbrž o správní delikt dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech a porušení povinnosti dle § 82 odst. 4 poslední věta zákona o léčivech: „*Lékárna, jejíž provozovatel je*

*zároveň držitelem povolení k distribuci, nesmí užít k distribuci léčivé přípravky, které odebrala jako lékárna.“*

15. K námitce týkající se neúplných skutkových zjištění správních orgánů žalovaný uvedl, že tvrzení žalobkyně, kterým zpochybňuje skutečné datum distribuce léčivých přípravků do zahraničí uvedené na výdejkách, považuje za účelové. Žalovaný považuje stav věci za zjištěný dostatečně, bez důvodných pochybností a v nezbytném rozsahu. K námitce týkající se nespojení správních řízení upozornil, že prvostupňový správní orgán dne 10. 6. 2016 doručením příkazu sp. zn. sukl162562/2016, č. j. sukl162562/2016, ze dne 9. 6. 2016 zahájil se žalobkyní správní řízení o správním deliktu dle ustanovení § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech. Jelikož v této době nebyl účinný přestupkový zákon, správní řízení probíhalo dle správního řádu. Ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu stanoví: *„Správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.“* Žalovaný uvedl, že bylo pouze na rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, zda správní řízení vedená s žalobkyní
16. spojí v jedno společné řízení, či nikoliv. Toto právo náleželo i žalovanému, kdy žalovaný rozhodl tak, že řízení, která již byla vedena dle přestupkového zákona (sukls259368/2018 a sukls175599/2018) byla vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání a o předmětném řízení, které bylo vedeno ještě dle správního řádu, sám rozhodl. Takto žalovaný učinil z důvodu přehlednosti, naplnění účelu řízení a ochrany práv účastníka. Žalovaný v této souvislosti rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 164/2018-36, ze dne 5. prosince 2019, kde Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že samotné nevedení společného řízení, respektive porušení ustanovení § 140 správního řádu a § 88 přestupkového zákona nelze považovat za vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Jedná se o pouhou procesní cestu vedoucí k naplnění § 41 přestupkového zákona, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se správních deliktů princip absorpce. Žalovaný rovněž konstatoval, že v případě žalobkyně k porušení principu absorpce nedošlo.
17. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.
18. Žalobkyně ve svých dalších pěti podáních rozvíjela a dokládala žalobní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro absenci odůvodnění vytýkaného jednání jako pokračujícího správního deliktu; zejména akcentovala, že správními orgány nebyl hodnocen jednotný záměr jejího jednání.
19. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 22. 3. 2022 zejména nesouhlasil s tím, že by absence výslovného uvedení skutečnosti, že přestupky byly spáchány formou pokračování, způsobila nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

### III.

#### Posouzení žaloby

20. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

21. Žaloba je důvodná.
22. Soud na úvod poznamenává, že skutkově i právně totožnou problematikou se již správní soudy dostatečně zabývaly zejména v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144, ze dne 20. 4. 2023, č. j. 1 As 116/2022-101 a dále např. v rozsudcích městského soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 Ad 19/2022-69, ze dne 30. 8., 2023, sp. zn. 5 Ad 15/2019, ze dne 3. 11. 2021, č. j. 18 Ad 2/2020-50. Soud se s právními názory uvedenými ve shora zmíněné judikatuře zcela souhlasí, a proto z nich bude vycházet i v dané věci.
23. Žalobkyně jakožto první a zásadní námitku v žalobě uplatnila námitku prekluze jí vytýkaného jednání. S účinností od 1. 7. 2017 začal platit zákon o odpovědnosti za přestupky jakožto obecný procesní předpis pro řízení o přestupcích a jiných správních deliktech v užším slova smyslu.
24. Podle § 112 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější*. Soud tedy bude posuzovat, zda odpovědnost za přestupek nezanikla jak podle zákona o léčivech, tak podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Soud pouze připomíná, že zánik odpovědnosti za přestupky je otázka, kterou se musí zabývat i bez námítky z moci úřední.
25. Zákon o léčivech ve znění účinném do 30. 6. 2017 v § 109 odst. 5 stanovil, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 2 let, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne kdy byl spáchán. Toto ustanovení je nutné vykládat tak, že nemíří pouze na nutnost, aby správní orgán do určité doby (několika let) zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ (několika) let od spáchání deliktu (viz bod [46] a [47] rozsudky městského soudu ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 164/2019-125, bod [26] rozsudku městského soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 5 A 109/2019-64, či bod [18] rozsudku stejného soudu ze dne 13. 6. 2023, č. j. 5 A 128/2019-47, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016-45).
26. Zákon o odpovědnosti za přestupky v § 32 stanoví, že prekluzivní lhůta (promlčecí doba) je tříletá, popř. pětiletá, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Za přestupek, jenž je žalobkyni kladen k tíži, stanovil zákon o léčivech horní hranici sazby pokuty 20 000 000 Kč [viz § 107 odst. 1 písm. e) zákona o léčivech]. Na věc žalobkyně by se tak aplikovala prekluzivní lhůta v délce 5 let, což zjevně není příznivější než prekluzivní lhůty stanovené v zákoně o léčivech.
27. Jak již bylo uvedeno, v zákoně o léčivech je stanoveno, že prekluzivní lhůta je subjektivní 2 letá, jež počíná běžet od ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o spáchání přestupku a objektivní 5 letá. Jednání, jež je žalobkyni v dané věci přičítáno k tíži se dopustila v období od 29. 10 2014 do 18. 12. 2015. Prvostupňový správní orgán se o přestupcích dozvěděl nejdříve dnem kontroly tj. v případě provozované lékárny Zelená hvězda dne 26. 1. 2016 a v případě provozované lékárny Devětsil dne 26. 1. 2016. Prvostupňový správní orgán zahájil řízení o posuzovaných přestupcích dne 10. 6. 2016, tedy ještě před uplynutím subjektivní prekluzivní lhůty.



28. Žalobou napadené rozhodnutí, a tedy i prvostupňové správní rozhodnutí, nabylo právní moci dne 23. 11. 2020. Do dne nabytí právní moci obou rozhodnutí tak vzhledem k objektivní 5 leté prekluzivní lhůtě by zanikla odpovědnost za všechny přestupky, kterých se žalobkyně měla dopustit do 22. 11. 2015 včetně, tedy za přestupky spáchané v období ode dne 29. 10. 2014 do dne 22. 11. 2015 by odpovědnost ve světle shora uvedeného mohla zaniknout, avšak pro posouzení otázky prekluze má zásadní význam posouzení toho, zdali se jedná ze strany žalobkyně o pokračující správní delikty či o opakování správního deliktu. Pokračování v přestupku je upraveno v § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, 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.*“ Pro posouzení jednání jako pokračujícího přestupku je tedy nutné především zhodnotit *jednotný záměr* přestupce, což je nejdůležitější znak odlišující právě souběh přestupků a přestupku ve formě pokračování.
29. Přičemž od pokračování ve správním deliktu je třeba odlišovat opakování správního deliktu, neboť jak již uvedl ve skutkově i právně obdobné věci Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 4. 2023, č. j. 1 As 116/2022 – 101, *případě opakování správního deliktu se jedná o dva či více správních deliktů. Ty 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).*“ Soud však konstatuje, že v nyní posuzované věci nelze z odůvodnění prvostupňového ale ani druhostupňového správního rozhodnutí dovodit, zdali správní orgány jednotlivá poskytnutí léčivých přípravků společnosti SAPPADA spol. s r.o. vyhodnotily jako pokračování v jednom správním deliktu, jak tvrdí žalovaný. Naopak žalobkyni při stanovení výše pokuty vytýkaly, že se uvedeného jednání dopouštěla *opakovaně* (viz strana 21 prvostupňového správního rozhodnutí), což naznačuje kvalifikaci protiprávního jednání žalobkyně jako souběhu správních deliktů. Žalobou napadené rozhodnutí tak neumožňuje posoudit prekluzi odpovědnosti žalobkyně za vytýkané jednání. Není totiž zřejmé, zda žalovaný (potažmo ani prvostupňový správní orgán) hodnotil jednání žalobkyně jako souběh správních deliktů, anebo jako pokračující správní delikty. V rozhodnutí tak absentuje posouzení znaků pokračování ve správním deliktu. Především schází hodnocení jednotného (stejného) záměru jako nejdůležitějšího znaku odlišujícího právě souběh správních deliktů a správního deliktu ve formě pokračování. Přestože by ostatní znaky pokračujícího deliktu (porušení stejné skutkové podstaty žalobkyní, taktéž stejný způsob provedení, blízká souvislost časová a v předmětu útoku) bylo možné na základě popisu zjištěných skutečností z rozhodnutí správních orgánů dovodit, „...*nicméně hodnocení zjištěných skutečností z hlediska odůvodnění, zda se jedná o pokračující správní delikty či vícečinný souběh týchž deliktů, musí provést primárně správní orgány, nikoliv soudy.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2023, č. j. 1 As 116/2022 – 101). Uvedené rozlišení kvalifikace právního jednání je v dané věci podstatné již s ohledem na skutečnost, že v případě jednorázových přestupků (souběhu) prekluzivní lhůta počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku (tedy pro každé jednání samostatně). U pokračujícího přestupku však počíná běžet

prekluzivní lhůta dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku. Byli by tak nyní posuzované přestupky spáchané jako přestupek pokračující, počítal by se běh prekluzivní lhůty až od ukončení posledního spáchaného dílčího útoku. V nyní posuzované věci je žalobkyni kladeno za vinu mimo jiné i dodání zboží slovenské společnosti SAPPADA spol. s r.o., v časovém období od 29. 10. 2014 do dne 22. 11. 2015, které by za situace, pokud by se nejednalo o pokračující přestupkové jednání žalobkyně, bylo prekludováno. Soud tedy shrnuje, že byť absence posouzení typu jednání je vadou, která zakládá jen částečnou, avšak zásadní nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, je nutno napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako celek, neboť způsobuje nemožnost přezkoumání podstatné otázky prekluze odpovědnosti žalobkyně za daná jednání. Soud současně upozorňuje, že není oprávněn suplovat nedostatečnost odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a nahrazovat chybějící správní úvahy, neboť by tím neoprávněně zasáhl do kompetence správních orgánů.

30. Na tomto místě má soud za potřebné připomenout, že důvody správního rozhodnutí nelze bez dalšího domýšlet na základě předchozí soudní judikatury či rozhodovací praxe správních orgánů, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58 jednoznačně konstatoval, že *„[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti podané proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.“* Byť se žalovaný pokusil vysvětlit své důvody v řízení před zdejším soudem, nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit ani ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109; obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb.).
31. Žalobkyně dále namítala nesprávné právní posouzení spáchání přestupku podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech, jelikož měla za nesprávný názor správních orgánů, že nemohla poskytnout podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech léčivé přípravky slovenské lékárně.
32. Podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech ve znění účinném do 30. 11. 2019 platilo, že *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 a lékárna o něm vede evidenci v rozsahu a způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem. Lékárna, jejíž provozovatel je zároveň držitelem povolení k distribuci, nesmí užít k distribuci léčivé přípravky, které odebrala jako lékárna.* Nyní citovaná část § 82 odst. 4 zákona o léčivech byla téměř shodná již od 2. 4. 2013, změnila se pouze drobně, což nemělo vliv na smysl ustanovení.
33. Podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech platí, že *provozovatel se dopustí přestupku tím, že poruší zákaz distribuovat léčivé přípravky, které odebral jako provozovatel lékárny podle § 82 odst. 4.*
34. Výkladem § 82 odst. 4 zákona o léčivech se již zabýval Nejvyšší správní soud i městský soud ve shora citovaných rozsudcích. V rozsudku sp. zn. 10 As 52/2021 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„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 č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon 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. 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. Lékařny 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 dobrodíní českého zákonodávce, který v uvedených situacích straní českým lékárnám snížením zákonných požadavků. České lékařny 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.“ Kasační soud zcela jasně 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 ani v nyní posuzovaném případě nejednala v souladu s tímto ustanovením, poskytla-li léčivé přípravky lékárně sídlící na Slovensku.*

35. Soud upozorňuje, že výše uvedený závěr učinil Nejvyšší správní soud s ohledem na právní úpravu § 82 odst. 4 zákona o léčivech ve znění účinném do 30. 11. 2019, jak plyne ze znění zákona citovaného v bodě [32] rozsudku kasačního soudu. Přestože se s účinností od 1. 12. 2019 změnilo dané ustanovení tak, aby nově již naprosto jednoznačně stanovilo, že nelze poskytnout léčiva do zahraničí, smysl daného ustanovení se touto novelou nezměnil a zákaz poskytovat léčivé přípravky do zahraničí platil i před touto novelou. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 116/2022 mimo jiné k této problematice uvedl, že: „ve shora citovaném rozsudku pak kasační soud vyslovil, že ustanovení § 82 odst. 4 zákona o léčivech bylo v době, kdy se stěžovatelka vytýkaného jednání dopustila, dostatečně určité, i když zákon neobsahuje legální definici pojmu lékárna, neboť obsah tohoto pojmu je jednoznačně zřejmý. Stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla nic, co by tyto závěry jakkoliv zpochybnilo, proto soud zcela odkazuje na své předchozí závěry obsažené v rozsudku desátého senátu. Zákon

*neumožňoval dvojitý výklad ustanovení § 82 odst. 4 zákona o léčivech, jak mylně uvádí stěžovatelka, proto se zde nemůže uplatnit zásada in dubio pro reo, které se dovolává.*“ Námitku žalobkyně spočívající v tvrzení, že správní orgány nesprávně právně věc posoudily, má soud za nedůvodnou, tudíž není ani důvodná výtku žalobkyně, že správní orgány pochybily, pokud neprovedly důkaz k prokázání jejího tvrzení, že na straně odebírající zahraniční lékárny byly splněny zákonem stanovené podmínky pro podřazení slovenské společnosti pod definici lékárny ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech.

36. Žalobkyně taktéž v žalobě nesouhlasila s tím, že ve věci byl dostatečně zjištěný skutkový stav věci, neboť správní orgány řádně neprokázaly, kdy a jakým konkrétním jednáním mělo dojít ke spáchání vytýkaných správních deliktů. Konkrétně správním orgánům vytýkala, že bez dalšího nelze ztotožnit datum na výdejkách – dodacích listech s datem skutečného poskytnutí léčivých prostředků. Soud k této námitce předně zdůrazňuje, že ze strany žalobkyně byla uplatněna v ryze obecné rovině, soud proto taktéž v obecné rovině konstatuje, že žalobkyně sama netvrdila, kdy dle jejího názoru mělo fakticky dojít k poskytnutí (předání) zboží slovenské lékárně a nepředložila ani žádné důkazy, jež by sporovaly správními orgány určený časový okamžik poskytnutí zboží. Ani správní spis neobsahuje žádné listiny, z nichž by bylo lze dovozovat datum faktického předání zboží žalobkyní jiným způsobem. Za této situace považuje soud za zcela logický postup správních orgánů, které přistoupily k určení data uvedeného na výdejkách, na nichž bylo uvedeno datum, kdy bylo vydáno zboží ze skladu žalobkyně, současně za datum, kdy došlo i k dodání zboží žalobkyní slovenské společnosti SAPPADA spol. s r.o. Nad rámec soud dodává, že tento závěr odpovídá i geografické poloze Slovenské republiky, která přímo s Českou republikou sousedí, tudíž transport zboží v průběhu jednoho dne je nejen možný, nýbrž i obvyklý.
37. V dalším žalobním bodě žalobkyně sporovala výši uložené pokuty s ohledem na zánik odpovědnosti žalobkyně za vytýkané přestupky. Jelikož soud shledal žalobou napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné z důvodu nemožnosti posoudit případnou prekluzi ve věci, vyjádří se k této námitce jen v obecné rovině, jelikož pokud by žalovaný v novém řízení dospěl k názoru, že některé přestupky byly prekludovány, výše uložené sankce by tímto byla zajisté determinována. Soud proto jen připomene, že pokud žalobkyně nesouhlasila s tím, že správní orgány při stanovení výše sankce vycházely při určení jejich majetkových poměrů jen z listin založených ve sbírce listin, pak soud akcentuje, že žalobkyně sama ani ve správním řízení a ani v soudním řízení ke svým majetkovým poměrům ničeho neuvedla a ani nedoložila, správní orgány tak postupovaly zcela správně, když její majetkové poměry hodnotily toliko na základě jediných a veřejně přístupných listin založených ve sbírce listin v obchodním rejstříku. Co se týče výše samotné pokuty uložené v dané věci, tato rozhodně nebyla s ohledem na zjištěný skutkový stav stanovena v nepřiměřené výši, když činí toliko 10 % horní hranice zákonem stanovené sankce dle § 107 odst. 1 písm. e) zákona o léčivech. Jelikož soud musí žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, nebude z důvodu zjevné nadbytečnosti přistupovat k odůvodnění návrhu žalobkyně na upuštění od potrestání či snížení výše uložené pokuty.
38. Soud k žalobní námitce, v níž žalobkyně namítala nesprávný procesní postup v řízení, neboť správní orgány nepřistoupily ke spojení dalších dvou řízení vedených se žalobkyní, odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018 – 36, v němž tento soud uvedl, že *„Pokud by proto z navazujících správních rozhodnutí o sbíhajících se správních deliktech bylo uplatnění absorpční zásady patrné, nelze nevedení*

*společného řízení považovat za vadu řízení, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Navzdory tomu, že pro nedostatečný právní základ nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, není důvod, proč by správní orgán neměl při ukládání následné sankce přihlížet k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty.“* Z uvedeného rozhodnutí tedy mimo jiné vyplývá, že samotné nevedení společného řízení o přestupcích není tak zásadní procesní vadou, která by bez dalšího způsobovala nezákonnost správního řízení a potažmo i vydaného rozhodnutí. Žalobkyně v žalobě přitom sporovala toliko nevedení společného řízení, netvrdila, že by jí tímto postupem správních orgánů měla být uložena sankce neodpovídající absorpční zásadě či způsobena jakékoliv újma. Nicméně soud upozorňuje na tu skutečnost, že žalovaný až ve vyjádření k žalobě výslovně konstatoval, že absorpční zásada i při nevedení společného řízení ve věci byla aplikována a žalobkyni byla v souladu s touto zásadou stanovena sankce, nicméně tato úvaha ani v jednom z žalobou napadených rozhodnutí není obsažena. V případě vydání nového rozhodnutí v dané věci by tak žalovaný měl úvahu o použití absorpční zásady v případě sbíhajících se přestupků vtělit do svého odůvodnění.

39. Soud neseznal důvodnou ani žalobní námitku porušení zásady legitimního očekávání ze strany správních orgánů, jelikož žalobkyní v žalobě odkazovaná správní rozhodnutí byla vydána ve skutkově a právně odlišných případech.

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Z výše uvedených důvodů soud rozhodnutí žalovaného zrušil bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.
41. V navazujícím řízení bude muset žalovaný zejména posoudit, zda jednání, kterými se měla žalobkyně dopustit přestupku či přestupků dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech je přestupek pokračující či se jedná o přestupky spáchané v souběhu. Tento závěr bude muset dostatečně odůvodnit. Soud jen připomíná, že dle § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se do promlčecí doby (prekluzivní lhůty) nezapočítává doba, po kterou bylo vedeno soudní řízení správní.
42. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a za návrh ve věci samé (žaloba). Soud neuznal žalobkyni jako úkony další podání (nazvané replika a vyjádření žalobkyně – doplnění tvrzení a důkazů), jelikož jimi navrhla pouze provedení důkazů, které pro posouzení věci nebyly podstatné (resp. jednalo se o v mezidobí vydanou judikaturu a další rozhodnutí správního orgánu), a po obsahové stránce v nich přistoupila jen k rozvedení námítky prekluze, právě s poukazem na judikaturu soudů, z níž soud je povinen vycházet. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna se zvyšuje o celkem 21 %, jelikož zástupce žalobkyně je plátcem DPH.

Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 11 228 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce.

### **Poučení:**

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 28.11.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.  
předsedkyně senátu