



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Hradčanská lékárenská společnost, s. r. o.**, se sídlem Popovova 948/1, Praha 4, zastoupená Mgr. Jiřím Trnkou, advokátem se sídlem Opletalova 983/45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **EF insolvence v. o. s.**, insolvenční správce žalobkyně, se sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2023, č. j. 9 Ad 2/2022-117,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jiřího Trnky, advokáta, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

### Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2021, č. j. sukl163800/2021 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), shledal Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále též „SÚKL“, popř. „správní orgán I. stupně“) žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o léčivech“), a uložil jí pokutu ve výši 19 000 000 Kč. Žalovaný k rozkladu žalobkyně

rozhodnutím ze dne 14. 12. 2021, č. j. MZDR 28971/2021-6/OLZP (dále též „napadené rozhodnutí“ či „rozhodnutí žalovaného“), změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že výrok I. bod 1) písm. c) zrušil a řízení v této části zastavil, současně správním orgánem I. stupně uloženou pokutu snížil na částku 13 000 000 Kč. Ve zbývajících částech rozklad zamítl a rozhodnutí SÚKL potvrdil.

## II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud předně nepřisvědčil žalobní argumentaci dovozující nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Podle jeho názoru se jedná o přezkoumatelná a srozumitelná rozhodnutí. Správní orgány se nedopustily ani jiných zásadních vad. Je pravdou, že se správní orgán I. stupně výslovně nezabýval charakterem spáchaných přestupků, tj. tím, zda se v daném případě jednalo o přestupky pokračující, trvající atp., resp. že návazně nezkoumal běh promlčecích lhůt. Tyto nedostatky napravil žalovaný. Správní orgány správně zjistily rovněž skutkový stav věci, na který aplikovaly příslušnou právní úpravu. I podle soudu jednání žalobkyně naplnilo znaky přestupků dle zákona o léčivech. Žalobkyně se dopustila neoprávněné distribuce léčivých přípravků. Nebyla totiž držitelkou potřebného oprávnění ve smyslu § 75 zákona o léčivech. Její jednání nebylo lze podřadit ani pod § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Její argumentaci v tomto směru přitom městský soud shledal jako účelovou. Nemá oporu ani v právní úpravě ani v judikatuře správních soudů. Z té naopak plyne, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech se vztahuje toliko na distribuci léků mezi lékárnami na území České republiky, a to za splnění přísných podmínek (lékárna nemůže příslušný léčivý přípravek v potřebném čase získat od distributora; jiná lékárna má nevyužité zásoby léčivého přípravku, jež nelze vrátit distributorovi), vč. podmínky „výjimečnosti“ takové distribuce. Judikatura se ustálila na závěru, že smyslem zákona o léčivech je zlepšit dostupnost léčivých přípravků na území České republiky. Tímto prizmatem je třeba vykládat i § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Jeho smyslem tedy není usnadnit vyvážení léků z České republiky do zahraničí. Opakované jednání žalobkyně spočívající v neoprávněném příjmu, resp. neoprávněné distribuci léčivých přípravků, tedy naplnilo skutkovou podstatu přestupku dle § 103 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 9 písm. a) a § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. Městský soud aproboval rovněž i závěry správních orgánů ve vztahu k přestupkům dle § 103 odst. 5 písm. a), § 103 odst. 7 písm. b), § 103 odst. 9 písm. c) zákona o léčivech. I v tomto ohledu mají závěry správních orgánů oporu ve zjištěném skutkovém stavu, platné právní úpravě a relevantní judikatuře. Důvodnými neshledal soud ani žalobní námitky směřující do výše uložené pokuty. I v tomto ohledu postupovaly správní orgány v souladu s právní úpravou. Při ukládání pokuty nevybočily ze zákonem stanovených mantinelů. Nepřekročily maximální možnou výši zákonem stanovené sankce. Přihlédly ke všem pro posouzení věci relevantním skutečnostem, vč. polehčujících a přitěžujících okolností. Soud neshledal ani důvod k moderaci výše uložené sankce. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), přičemž zdejší soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

## III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona

pokračování

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatelka dovozovala nepřezkoumatelnost, resp. nesrozumitelnost a neurčitost rozsudku městského soudu. Městský soud se dostatečně nevypořádal se žalobní argumentací. Odůvodnění rozsudku je pouhým převyprávěním závěrů žalovaného. Není zřejmé, na základě čeho městský soud dospěl k závěru, že přestupky, kterých se stěžovatelka dopustila, jsou pokračujícími přestupky. Městský soud se dostatečně nezabýval ani námitkami mířícími do výše uložené pokuty. V dalším okruhu námitek stěžovatelka poukazovala na vady řízení před správními orgány. Rovněž jejich rozhodnutí považuje za nesrozumitelná, a tudíž nepřezkoumatelná. Nedostatečně zdůvodňují charakter předmětných přestupků. Žalovaný dostatečně nevysvětlil, z jakého důvodu je třeba na stěžovatelkou spáchané přestupky nahlížet jako na přestupky pokračující, resp. trvající. V tomto ohledu nadto vykazuje postup správních orgánů vady řízení mající vliv na zákonnost obou správních rozhodnutí. Otázkou charakteru přestupků se totiž správní orgán I. stupně vůbec nezabýval. Posoudil ji až žalovaný. Takový postup je nepřijatelný. Žalovaný sice může odůvodnění prvostupňového rozhodnutí korigovat, či příp. jej vhodně doplnit, nemůže však v rámci rozhodnutí o podaném oprávněm prostředku přijít se zcela novou argumentací. Správní orgány se nadto nedostatečně věnovaly i výši uložené pokuty. Nepřihlédly ke všem pro posouzení věci relevantním skutečnostem. I v tomto ohledu tedy jejich rozhodnutí vykazují znaky nepřezkoumatelnosti. V dalším okruhu námitek stěžovatelka namítala nesprávné právní posouzení věci. Souhrnně dovozovala, že se nedopustila žádného protiprávního jednání. Polemizovala se závěry obou správních rozhodnutí i napadeného rozsudku městského soudu. Ve vztahu k distribuci léků stěžovatelka zejména namítala, že správní orgány a městský soud nesprávně vyložily § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Jejich výklad odporuje obsahu daného ustanovení. Stěžovatelka poukázala i na nejasnost, resp. neurčitost předmětného ustanovení, což zakládá nutnost aplikace zásady *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*. Výklad zaujatý správními orgány uvedené zásady pomíjí. Nesouhlasila ani s právním posouzením stran charakteru spáchaných přestupků. Zejména nebyly naplněny všechny znaky pokračujícího přestupku. V dalším okruhu námitek brojila proti výši uložené pokuty. Podle jejího názoru je uložená sankce nepřiměřená, resp. likvidační. Správní orgány ani městský soud nepřihlédly k dopadům pokuty pro stěžovatelku. V plné šíři nepřihlédly ani k polehčujícím okolnostem. Nezohlednily ani časový odstup mezi spácháním přestupků a rozhodováním správních orgánů a nejasnost aplikované právní úpravy. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, příp., aby současně zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádala i o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

#### IV.

[4] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém shrnul a rozvedl argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí. Námitky stěžovatelky neshledal důvodnými. Podle názoru žalovaného se městský soud vypořádal s žalobní argumentací dostatečně, přičemž jeho závěry plně odpovídají právní úpravě a judikatuře. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

[5] S ohledem na zjištění, že na stěžovatelku byl prohlášen konkurz, zdejší soud vyzval insolvenčního správce k tomu, aby sdělil, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na

řízení (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121, jakož i navazující rozsudky téhož soudu – např. ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 173/2017-37, ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018-71, nebo ze dne 11. 4. 2019, č. j. 7 Afs 287/2018-45). Insolvenční správce sdělil, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, v návaznosti na což mu soud zaslal kasační stížnost k vyjádření. Insolvenční správce se však ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

## V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] S ohledem na to, jakým způsobem je v nynější věci formulována stížná argumentace, soud připomíná, že kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (viz § 102 s. ř. s.). V rámci řízení o tomto mimořádném prostředku soud zkoumá naplnění jednotlivých stížných důvodů, a to (s výjimkou vad, k nimž přihlíží *ex officio*) pouze z hledisek vymezených stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Kasační soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či rozsudky téhož soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[9] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle něž lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů (zde Městského soudu v Praze) vychází Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury Ústavního soudu (viz nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), dle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví dle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu. Např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, Ústavní soud uvedl, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při*

pokračování

*posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“ Zdejší soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud zabýval mj. např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, dle kterého lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“*

[11] Nejvyšší správní soud neshledal, že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný. Z rozsudku městského soudu vyplývá, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Městský soud se dostatečně vypořádal se všemi nosnými žalobními námitkami, resp. jádrem věci. Jeho odůvodnění je srozumitelné a dostatečně určité. Jeho odůvodnění nelze považovat ani za nepřípustnou (mechanickou) kompilaci závěrů správních orgánů. Pokud správní soud shledá závěry správních orgánů správnými, je oprávněn na ně odkázat, resp. je převzít (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, či ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 Azs 13/2013-26, atp.). Městský soud důkladně vypořádal žalobní námitky, a to zcela konkrétní (vlastní) argumentací (nikoliv pouze mechanickým převzetím argumentace ze správních rozhodnutí). Městský soud (v bodech 81 až 89) dostatečně vypořádal i námitky stran charakteru daných přestupků ve smyslu § 7 a 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“). Podle kasačního soudu se městský soud dostatečně věnoval i otázce zákonnosti uložené sankce. Její soulad s platnou právní úpravou odůvodnil v bodech 99 až 104 rozsudku. Zde se vyjádřil i k námitce ohledně likvidačního charakteru pokuty. I vypořádání dalších námitek považuje Nejvyšší správní soud za dostačující. Lze si samozřejmě vždy představit ještě podrobnější vypořádání námitek. Způsob zvolený městským soudem však nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost je vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze dané rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, nebo ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami však napadený rozsudek městského soudu netrpí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se městský soud nedopustil ani žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle označeného ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Namítaný kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správního skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správního skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

[13] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru soudu byl skutkový stav dané věci zjištěn dostatečně, má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, a ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25). Za vadu řízení, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke kasaci napadených správních rozhodnutí nelze považovat ani postup žalovaného, který napadeným rozhodnutím doplnil odůvodnění správního orgánu I. stupně o úvahy stran charakteru předmětných přestupků. Řízení před správními orgány je totiž ovládáno *zásadou jednotnosti řízení*. Tato zásada znamená, že správní řízení představuje jeden celek, a to až do vydání rozhodnutí v dané věci, přičemž je třeba je pojímat dohromady, tj. ve vzájemné provázanosti a komplexnosti. Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky téhož soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007-98, nebo ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán

pokračování

prvního stupně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33, či ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018-26). Podle názoru kasačního soudu se žalovaný nedopustil ani žádné jiné vady s vlivem na zákonnost jeho rozhodnutí. Dostal všem povinností odvolacího orgánu, vč. povinnosti vypořádat odvolací námitky. Jak správně uvedl městský soud, žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela srozumitelně a přehledně specifikoval skutkovou podstatu jednotlivých přestupků a jejich právní kvalifikaci vč. tabulkového přehledu konkrétních dílčích jednání stěžovatelky ve vztahu k zacházení s léčivými a jejich hodnotě, přičemž následně vyložil jak zákonný text porušených právních ustanovení, tak jejich význam z hlediska distribuce a předávání (odebírání a poskytování) léčiv mezi lékárnami. V napadeném rozhodnutí se také náležitě vypořádal s odvolacími námitkami z hlediska namítané formy přestupku. Vyložil, jaké přestupky a v jakých znacích považuje za pokračující a jaký přestupek za trvající. Vypořádal odvolací námitky vytýkající nedostatek kvalifikace přestupků jako pokračujících a trvajících v prvostupňovém rozhodnutí s argumentací ohledně určitosti skutků seznatelných z výroku rozhodnutí. U každého z přestupků předestřel v úplnosti právní úpravu promlčení, srovnal dříve platnou úpravu s novelizovanou úpravou a dle skutkových okolností (znaků a doby spáchání přestupku) konkrétně posoudil jak běh promlčecí lhůty k zahájení přestupkového řízení, tak běh objektivní promlčecí lhůty k zániku odpovědnosti za přestupky. V podrobnostech odkazuje soud k charakteru předmětných přestupků na str. 28 až 32 napadeného rozhodnutí a k výši uložené pokuty na str. 56 až 66 napadeného rozhodnutí. Žalovaný nepřehlédl ani časový odstup od spáchání přestupků do pravomocného rozhodnutí věci. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem dodává, že správní orgány posuzovaly stav, jenž existoval v letech 2015-2017, přičemž protiprávní činnost stěžovatelky trvala až do data kontroly. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by správní orgány předmětné řízení uměle natahovaly, či že by účelově oddalovaly rozhodnutí dané věci. S městským soudem lze naopak souhlasit, že je to právě stěžovatelka, kdo měl zásadní vliv na délce daného řízení. *„Její liknavost a různé překážky, prodlužování lhůt k vyjádření a k předkládání důkazů, postupné navrhování důkazů a zbytečné dohady o doručování žalobkyni či zástupci, to vše popsáno u jednotlivých kontrol na stranách 9-15 napadeného rozhodnutí, tak o účinné spolupráci žalobkyně se správním orgánem nesvědčí.“*

[14] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není v dané věci naplněn ani stížný důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] Ze spisového materiálu vyplývá, že se stěžovatelka dopustila přestupků podle celkem šesti ustanovení zákona o léčivech (§ 103 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 5 písm. a), § 103 odst. 7 písm. b), § 103 odst. 9 písm. a), § 103 odst. 9 písm. c) a § 103 odst. 10 písm. e)], za což jí byla uložena pokuta v celkové výši 13 000 000 Kč.

[16] Porušení § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech se stěžovatelka měla dopustit tím, že jako provozovatel lékáren „Erbenova“ a „Pod Svatou Horou“ v rozporu s § 7 odst. 2, § 8 odst. 8 a § 75 odst. 3 zákona o léčivech použila k distribuci léčivé přípravky, které odebrala ze skladu shora označených lékáren, a ty distribuovala zahraničnímu odběrateli, společnosti RETIA (Slovensko), aniž by byla držitelem povolení k distribuci léčivých přípravků. Pokud jde o přestupek podle téhož ustanovení, avšak ve vztahu k lékárně „Hradčanská“, pak v tomto směru bylo žalovaným řízení zastaveno, a to z důvodu uplynutí promlčecí lhůty pro zahájení řízení o přestupku dle § 109 odst. 3 zákona o léčivech.

[17] Porušení § 103 odst. 5 písm. a) zákona o léčivech se stěžovatelka měla dopustit tím, že nedodržela způsob zacházení s léčivými přípravky, stanovený vyhláškou č. 84/2008 Sb., o správné lékárenské praxi (dále též „vyhláška o správné lékárenské praxi“) – když ke dni kontroly, tj. ke dni 25. 4. 2017, v rozporu s § 21 odst. 2 předmětné vyhlášky, neoznačila 2 léčivé látky a 1 léčivý přípravek určené pro další magistraliter přípravu po uplynutí doby jejich použitelnosti a neuchovávala je odděleně od ostatních léčivých přípravků, léčivých látek a pomocných látek. Dále se stěžovatelka dopustila porušení § 103 odst. 5 písm. a) zákona o léčivech i tím, že v rozporu s § 22 odst. 2 písm. a) bod 4. vyhlášky o správné lékárenské praxi nevedla záznamy ověření totožnosti (kontrole) přijatých léčivých a pomocných látek, čímž porušila § 79 odst. 10 zákona o léčivech.

[18] Porušení § 103 odst. 7 písm. b) zákona o léčivech se stěžovatelka měla dopustit tím, že nezajistila jakost připravovaných léčivých přípravků a při své činnosti nedodržela pravidla správné lékárenské praxe stanovená vyhláškou o správné lékárenské praxi, když dne 24. 4. 2017 v rozporu s § 3 odst. 2 písm. b) předmětné vyhlášky použila při přípravě léčivých přípravků léčivou látku po uplynutí doby její použitelnosti, konkrétně dne 24. 4. 2017 byla pro přípravu léčivého přípravku použita léčivá látka s datem expirace 18. 3. 2017. Tato látka tedy byla použita k přípravě více jak měsíc po skončení její doby použitelnosti, čímž stěžovatelka porušila § 79 odst. 3 zákona o léčivech.

[19] Porušení § 103 odst. 9 písm. a) zákona o léčivech se stěžovatelka měla dopustit tím, že přijala dne 3. 2. 2017 na sklad kontrolované lékárny („Erbenova“) z lékárny provozovatele Gallipot s.r.o. („Lékárna Na Pankráci“) balení léčivého přípravku, aniž byly splněny podmínky § 82 odst. 4 zákona o léčivech, neboť se nejednalo o výjimečný převod (nebyla splněna základní podmínka výjimečnosti poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami), čímž porušila § 82 odst. 3 písm. b) zákona o léčivech.

[20] Porušení § 103 odst. 9 písm. c) zákona o léčivech se stěžovatelka měla dopustit tím, že v období od 18. 12. 2015 do 31. 3. 2017 poskytovala Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv pouze údaje o vydaných léčivých přípravcích s obsahem pseudoefedrinu a o výdeji léčivého přípravku TANTUM VERDE SPRAY FORTE 3MG/ML SPR 15ML, registrační číslo 69/294/02-C, údaje v rozsahu a způsobem stanoveným pokynem SÚKL o ostatních vydaných léčivých přípravcích vydaných v provozované kontrolované lékárně za výše uvedené období stěžovatelka neposkytla.

[21] Porušení § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech se stěžovatelka měla dopustit tím, že jako provozovatelka lékárny „Erbenova“ v období od 30. 11. 2016 do 29. 12. 2016 poskytla lékárně „Hradčanská“, kterou rovněž provozuje, celkem 1 494 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 1 401 846 Kč, aniž by se jednalo o výjimečné případy, kdy odebírající lékárna nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo o případy, kdy má poskytující lékárna nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi, čímž stěžovatelka porušila podmínky pro poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami stanovené § 82 odst. 4 zákona o léčivech.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval okruhem stížních námitek, jimiž stěžovatelka brojila proti závěrům správních orgánů a městského soudu, podle nichž se dopustila přestupků spočívajících v distribuci léčivých přípravků (výdej a příjem), aniž by



pokračování

k tomu byla oprávněna. Ve vztahu k distribuci léků stěžovatelka zejména namítala, že správní orgány a městský soud nesprávně vyložily § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Jejich výklad odporuje obsahu daného ustanovení.

[23] Podle § 7 odst. 2 zákona o léčivech platí, že *činnosti spočívající v zacházení s léčivými přípravky mohou provádět jen osoby oprávněné k dané činnosti na základě tohoto zákona.*

[24] Podle § 8 odst. 8 zákona o léčivech platí, že *zacházet s léčivými přípravky jinak než v souladu s tímto zákonem je zakázáno.*

[25] Podle § 75 odst. 3 zákona o léčivech platí, že *léčivé přípravky jsou oprávněny distribuovat osoby, kterým tato činnost byla povolena Ústavem nebo Veterinárním Ústavem. Provozovatelé oprávnění vydávat léčivé přípravky je mohou distribuovat, pouze pokud získali povolení k distribuci.*

[26] Podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech platí, že *pokud lékárna vydává léčivé přípravky jiným lékárnám nebo poskytovatelům lůžkové péče, musí být odebírající lékárna nebo poskytovatel lůžkové péče uveden v rozhodnutí vydaném takové vydávající lékárně dle zákona o zdravotních službách. Nejde-li o léčivé přípravky, které se v lékárně připravují, může je lékárna výjimečně odebrat od jiné lékárny, v případě, kdy nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo když má jiná lékárna nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. Takové poskytování a odebírání léčivých přípravků mezi lékárnami se nepovažuje za distribuci 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.*

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech se *právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že zachází s léčivými přípravky bez povolení, schválení, registrace nebo souhlasu v případě, kdy zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie povolení, schválení, registraci nebo souhlas k zacházení s léčivými přípravky vyžaduje.*

[28] Podle § 103 odst. 5 písm. a) zákona o léčivech se *právnícká nebo podnikající fyzická osoba jako osoba zacházející s léčivými přípravky dopustí přestupku tím, že zachází s léčivými přípravky v rozporu s § 7 odst. 1 písm. b) nebo § 79 odst. 10.*

[29] Podle § 103 odst. 7 písm. b) zákona o léčivech *poskytovatel zdravotních služeb, u něhož lze podle § 79 odst. 2 připravovat léčivé přípravky se dopustí přestupku tím, že nezajistí jakost jím připravovaných léčivých přípravků nebo nedodrží pravidla správné lékařské praxe podle § 79 odst. 3,*

[30] Podle § 103 odst. 9 písm. a) zákona o léčivech se *poskytovatel zdravotních služeb dopustí přestupku tím, že odebere léčivý přípravek podléhající registraci podle § 25 v rozporu s § 82 odst. 3 písm. b).*

[31] Podle § 103 odst. 9 písm. c) zákona o léčivech se *poskytovatel zdravotních služeb dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 82 odst. 3 písm. d) nevede nebo neuchovává evidenci výdeje léčivých přípravků nebo neposkytne údaje o vydaných léčivých přípravcích.*

[32] Podle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech se provozovatel lékárny dopustí správního deliktu tím, že vydá léčivý přípravek jiné lékárně nebo poskytovateli lůžkové péče v rozporu s § 82 odst. 4 nebo v rozporu s § 82 odst. 3 písm. f) neprovede veškerá opatření potřebná k výměně léčivého přípravku, u něhož byla zjištěna závada v jakosti.

[33] Podle § 109 odst. 3 zákona o léčivech platí, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.

[34] Nejvyšší správní soud se již zabýval výkladem shora označených ustanovení, vč. § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Z rozsudku ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144, vyplývá, že možnost poskytnout léčivé přípravky jiné lékárně ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech se vztahuje pouze na pohyby léčivých přípravků mezi lékárnami sídlícími na území České republiky. „Z pohledu místní a osobní působnosti právních norem je pravidlem, že právní norma se vztahuje na subjekty sídlící na území České republiky, jiná působnost musí být výslovně stanovena zákonem. Jestliže tedy zákon lékárně svěřuje oprávnění k odběru léčivých přípravků od druhé lékárny a této druhé lékárně svěřuje oprávnění k poskytnutí léčivých přípravků, logicky musí tato oprávnění svěřovat pouze lékárnám na území České republiky, nikoli lékárnám na Slovensku. Lékárny sídlící na Slovensku spadají do působnosti slovenských zákonů a jejich činnost je regulována slovenským zákonodárcem (zdůraznění přidáno NSS). 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).“

[35] Uvedené přejímá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 20. 4. 2023, č. j. 1 As 116/2022-92, Nejvyšší správní soud uvedl, že „s ohledem na skutečnost, že daná právní úprava se vztahuje na nakládání s léčivy v rámci území ČR, není důvodná námitka, že stěžovatelce je v rozporu s volným pohybem zboží znemožněno poskytovat léčivé přípravky zahraniční lékárně. Na základě volného pohybu zboží v rámci EU nemůže stěžovatelka nárokovat, aby mohla poskytovat léčivé přípravky do zahraničí dle konkrétního zákonného ustanovení. Jestliže pro výdej léčivých přípravků do zahraničí má zákon odlišnou úpravu a § 82 odst. 4 se jednoznačně vztahuje pouze na výdeje a odběry léčiv mezi tuzemskými lékárnami, pak je zcela nepřipadná námitka, podle které ze zákona o léčivech neplyne, že výdej léčivých prostředků do zahraničí je možný dle úpravy zásilkového prodeje a nikoliv dle § 82 odst. 4. Zákon o léčivech (resp. zákon o zdravotních službách) umožňuje všem subjektům stát se provozovatelem lékárny na území České republiky za stejných podmínek, a tedy i za stejných podmínek poskytovat a odebírat léčiva mezi lékárnami. Uložením sankce za správní delikt nemá za následek omezení volného pohybu zboží, ale došlo tím k potrestání stěžovatelky za distribuci léčivých přípravků bez příslušného oprávnění. Stěžovatelka přes speciální ustanovení zákona obcházela legální distribuční kanály, nešlo tudíž o volný pohyb zboží, který zákon o léčivech umožňuje právě prostřednictvím zásilkového prodeje léčivých přípravků do zahraničí. Svobodou pohybu zboží v rámci EU nelze ospravedlňovat nelegální distribuci léčivých přípravků (tedy distribuci bez příslušného povolení).“

pokračování

[36] Optikou výše uvedeného výkladu nahlížely na věc i správní orgány a městský soud. Správně dovodily, že odpovědnosti za přestupek dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, spočívající v distribuci léčivých přípravků do zahraničí (Slovensko), se nelze zprostit odkazem na § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Ten se vztahuje pouze na pohyby léčivých přípravků mezi lékárnami sídlícími na území České republiky, přičemž stěžovatelka distribuovala léky mimo území České republiky. Stěžovatelka přitom nebyla k distribuci dle § 75 odst. 3 zákona o léčivech oprávněna. Její jednání proto bylo lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, podle něhož se *právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že zachází s léčivý bez povolení, schválení, registrace nebo souhlasu v případě, kdy zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie povolení, schválení, registraci nebo souhlas k zacházení s léčivý vyžaduje*. Zcela případné shledává soud i další závěry správních orgánů a městského soudu. Ten správně dovodil i to, že právní kvalifikace přestupku spočívajícího v nezákonném zacházení s léčivými přípravky souvisí s výkladem pojmu „lékárna“. Judikatura správních soudů se přitom ustálila na závěru, že pojem „lékárna“ je třeba vyložit jako místo určené pro poskytování lékařské péče provozované osobou oprávněnou k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách. Zahraniční lékárna tyto podmínky nesplňuje, jelikož nemá oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách. Proto městský soud dospěl k závěru, že pracuje-li § 82 odst. 4 zákona o léčivech s pojmem lékárna, má tím na mysli lékárnu sídlící na území České republiky, tj. zřízenou podle českých právních předpisů. Tomu pak odpovídá i smysl a účel zákona o léčivech, kterým je zajištění snadné dostupnosti léčivých přípravků pro pacienty v České republice, jak ostatně v minulosti uvedl i zdejší soud. *„Smyslem a účelem zákona o léčivech tak stručně řečeno je přispět k zajištění co nejlepší péče o zdraví obyvatel České republiky“* (srov. rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012-37).

[37] Z výše uvedených důvodů nemohl soud shledat případnou argumentaci stěžovatelky dovozující, že se nedopustila protiprávního jednání. Její argumentace odporuje výkladu výše uvedených ustanovení provedenému zdejším soudem (viz rozsudky ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144, a ze dne 20. 4. 2023, č. j. 1 As 116/2022-92). Označená judikatura přitom pojem lékárna užitý v § 82 zákona o léčivech vyložila zcela jednoznačně, přičemž dospěla k závěru, že lékárnou podle předmětného ustanovení je toliko lékárna provozovaná podle českých právních předpisů, tj. lékárna sídlící na území České republiky. Ostatně tomu odpovídá i vývoj právní úpravy. Předmětné ustanovení totiž bylo zákonem č. 262/2019 Sb. změněno tak, aby již nebylo ohledně pojmu „lékárna“ žádných pochybností. V tomto směru lze odkázat na důvodovou zprávu, ve které mj. stojí: *„Dochází ke zpřesnění, že k předání léčivých přípravků za podmínek uvedených v tomto odstavci může dojít pouze mezi lékárnami v České republice. Tento výklad je dlouhodobě uplatňován jak Ústavem, tak i ministerstvem zdravotnictví a k upřesnění dochází pouze za účelem předcházení nesprávné interpretace některými subjekty, které by uvedený způsob, který je určen k zajištění dostupnosti pro pacienty v ČR, chtěly aplikovat i na zahraniční lékárny.“*

[38] Z výše uvedených důvodů nelze přijmout ani argumentaci dovozující porušení zásady *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*. Předpokladem pro aplikaci těchto zásad je existence dvou výkladů, kdy jeden je srovnatelně přesvědčivý jako výklad opačný. Nejde tedy o situaci, kdy zde pouze existují dva možné výklady, ale o situaci, kdy proti sobě stojí srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne

15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02). V projednávané věci však proti sobě dvě srovnatelné výkladové alternativy nestojí (viz výše). Jak uvedl soud k obdobné argumentaci účastníka řízení např. v rozsudku ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144, „podle judikatury NSS je sankcionování možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, čj. 9 As 165/2017-45, bod 26). Ačkoli se v případě pojmu lékárna nejedná o neurčitý právní pojem, ale spíše o chybějící legální definici, citovaný závěr je podle NSS použitelný i v této věci. V případě lékárny se navíc podle NSS jedná o natolik zřejmý pojem, že legální definici ani nepotřebuje. Stěžovatelka je ostatně provozovatelkou lékárny, ve farmakologickém odvětví je tedy profesionálkou, na kterou je ohledně znalosti zákonné úpravy legitimní klást vyšší (byť nikoli nepřiměřené) požadavky. Stěžovatelce především musel být znám standardní farmakologický řetězec a primární úloha lékáren spočívající v prodeji a výdeji léčivých přípravků, nikoli jejich distribuci. Stěžovatelka si také musela být vědoma, že hovoří-li zákon o léčivech o lékárně, hovoří o lékárně sídlící na území České republiky, které svěruje různá práva a povinnosti. NSS tedy dospěl k závěru, že si stěžovatelka měla být vědoma, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech ji neoprávnňuje k poskytování léčivých přípravků do zahraničí.“ Uvedené lze aplikovat i na daný případ.

[39] Souhlasit nemůže kasační soud ani s tím, že přestupek spočívající v distribuci léčivých přípravků do zahraničí měl být posouzen jako přestupek podle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech, tj. nikoliv jako přestupek dle § 103 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Jak správně uvedl městský soud, ustanovení § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech dopadá na situaci, kdy provozovatel poskytne jiné lékárně léčivý přípravek v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Skutková podstata označeného ustanovení [§ 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech] postihuje případy neoprávněné distribuce léků mezi lékárnami sídlícími na území České republiky, ke které došlo z důvodu, že k tomu příslušná lékárna nebyla oprávněna (srov. § 75 zákona o léčivech) a současně nebyly splněny podmínky „výjimečnosti“, resp. „specifičnosti“ dle § 82 odst. 4 zákona o léčivech (podmínka, že příslušné léčivé přípravky daná lékárna v potřebném čase nemůže získat od distributora nebo že má nevyužité zásoby léčivých přípravků, které nelze vrátit distributorovi). Jelikož jednání stěžovatelky spočívalo v distribuci léčivých přípravků do zahraničí, nelze je podřadit pod uvedené ustanovení zákona o léčivech. Nadto nelze přehlédnout ani to, že § 82 odst. 4 zákona o léčivech hovoří o vydávání léčivých přípravků jiným lékárnám či odebrání z jiných lékáren jen výjimečně a za speciálních okolností (lékárna jej nemůže v potřebném čase získat od distributora, jiná lékárna má nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi). Ani splnění této okolnosti (výjimečnosti) však stěžovatelka nijak nedokládá. Východiskům výše rekapitulované právní úpravy a judikatury odpovídají i další závěry správních orgánů a městského soudu vč. závěrů stran spáchání přestupků dle § 103 odst. 9 písm. a) zákona o léčivech a § 103 odst. 10 písm. e) téhož zákona. S právním hodnocením správních orgánů a městského soudu i v tomto ohledu kasační soud plně souzní a v podrobnostech proto odkazuje na jejich rozhodnutí.

[40] V dalším okruhu námitek stěžovatelka brojila proti posouzení charakteru spáchaných přestupků. Jak již soud uvedl výše, je pravdou, že se správní orgán I. stupně výslovně nezabýval charakterem spáchaných přestupků, tj. tím, zda se v daném případě jednalo o přestupky pokračující, trvající atp., resp. že návazně nezkoumal běh promlčecích lhůt. Tyto nedostatky však napravil žalovaný, přičemž soud na podkladě kasační stížnosti neshledal důvod k přehodnocení jeho závěrů. Stěžovatelka se dopustila přestupků podle

pokračování

§ 103 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 5 písm. a), § 103 odst. 7 písm. b), § 103 odst. 9 písm. a), § 103 odst. 9 písm. c) a § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. Žalovaný (a návazně i městský soud) dospěl k závěru, že pokud jde o přestupky podle § 103 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 9 písm. c) a § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech, pak se jedná o přestupky pokračující. Pokud jde o přestupek podle § 103 odst. 5 písm. a) zákona o léčivech, jedná se o přestupek trvající. Ve zbytku se jednalo o přestupky spáchané v jednom okamžiku, přičemž úpravu o pokračujících, resp. trvajících přestupcích na tyto nebylo lze aplikovat. S uvedenou klasifikací Nejvyšší správní soud souhlasí.

[41] Podle § 8 zákona o přestupcích *je za trvající přestupek považován takový přestupek, jehož známkou je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.* V daném případě je třeba za trvající přestupek považovat přestupek spočívající v neoznačení léčivé látky a léčivého přípravku po uplynutí doby jejich použitelnosti, v jejich neodděleném uchovávání a v nevedení příslušných záznamů o ověření totožnosti přijatých léčivých a pomocných látek. Městský soud správně dospěl k závěru, že šlo o jeden skutek trvající až do zjištění deliktního jednání, který byl vyvolán dříve, avšak do dne kontroly byl jako trvající stav udržován. Souhlasit lze i se závěrem o nepromlčení předmětného přestupku. Podle § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích *začíná u trvajícího přestupku promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu,* což přeneseno na posuzovanou věc mohlo nastat nejdříve dne 26. 4. 2017, tj. den po provedené kontrole. Podle § 109 odst. 3 zákona o léčivech platí, 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.* Výkladem uvedeného ustanovení se kasační soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144, ve kterém dovodil, že dvouletá subjektivní lhůta se váže k zahájení řízení. Správní orgán je tedy povinen řízení o přestupku zahájit nejpozději ve lhůtě dvou let, kdy se o daném přestupkovém jednání dozvěděl. Objektivní pětiletou lhůtu je pak třeba vykládat tak, že tato lhůta se váže k prekluzi odpovědnosti za správní delikt. V daném případě SÚKL zahájil řízení dne 13. 9. 2018. Dvouletá subjektivní lhůta tedy byla zachována. Ve věci bylo pravomocně rozhodnuto dne 14. 12. 2021. I objektivní pětiletá lhůta tak byla dodržena.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal nic nezákonného ani na posouzení charakteru stěžovatelčina jednání spočívajícího v distribuci léčivých přípravků bez povolení, v jejich poskytování jiné lékárně bez splnění zákonných podmínek a v neposkytování potřebných údajů o vydaných léčivých přípravcích. Podle § 7 zákona o přestupcích *se pokračováním v přestupku 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.* Předpokladem pro to, aby bylo možné dané jednání označit za pokračování v přestupku, je kumulativní splnění všech zákonných podmínek (srov. § 7 zákona o přestupcích). Např. v rozsudku ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011-74, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„jako pokračující přestupek nelze posoudit jednání, jehož jednotlivé útoky nevykazují shodu všech podmínek (viz odst. [11]), byť některé znaky takového jednání podobné až totožné být mohou. Je třeba zdůraznit, že podmínky (§ 116 tr. zákona per analogiam) musí být splněny kumulativně, neboť každá z nich tvoří nedílnou součást závěru o pokračování protiprávního jednání více útoky.“* Tyto závěry se vztahovaly k analogické aplikaci úpravy pokračování v protiprávním jednání podle trestního zákona, s ohledem na téměř totožnou definici pokračování v přestupku podle

přestupkového zákona jsou plně aplikovatelné i na nyní projednávaný případ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, č. j. 2 As 332/2018-21, či ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 As 28/2023-35). Kasační soud souhlasí se správními orgány i městským soudem, že uvedené znaky byly v dané věci naplněny. Útoky byly vedeny jednotným záměrem, měly podobný či stejný způsob provedení a byly spojeny blízkou časovou souvislostí a souvislostí v předmětu útoku, jímž je chráněný zájem na evidenci a dostupnosti léčivých přípravků pro spotřebitele. I podle názoru kasačního soudu přitom stěžovatelka uvedené znaky nezpochybnila žádnou relevantní oponenturou. Lze souhlasit i s tím, že v případě pokračování přestupku je mezníkem oddělujícím jeden pokračující přestupek od druhého jakýkoliv kontrolní úkon ze strany příslušného orgánu, který přestupek projednává (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 A 33/2014-39), avšak k takovému mezníku či ukončení šetření dílčího jednání v pokračujícím přestupku za dobu ke dni kontroly nedošlo.

[43] I ve vztahu k otázce promlčení pokračujících přestupků, tj. přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 9 písm. c) a § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech souhlasí Nejvyšší správní soud s posouzením věci správními orgány, resp. městským soudem. Podle § 31 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích počíná u pokračujícího přestupku promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku. Podle § 109 odst. 3 zákona o léčivech odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 2 let, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144). Ve vztahu k subjektivní dvouleté promlčecí lhůtě zdejší soud uvádí, že ze spisu vyplývá, že správní orgán porušení právních předpisů zjistil při kontrole dne 25. 4. 2017. Od tohoto dne začala běžet dvouletá lhůta pro zahájení řízení o přestupcích. Ve vztahu k přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, vymezeném ve výroku I. bodu 1 písm. a) prvostupňového rozhodnutí, zahájil SÚKL řízení o přestupku dne 13. 9. 2018. Dvouletá promlčecí lhůta pro zahájení řízení tedy byla zachována. Ve vztahu k přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, vymezeném ve výroku I. bodu 1 písm. b) prvostupňového rozhodnutí, zahájil SÚKL řízení o přestupku dne 4. 1. 2019. I v tomto případě byla dvouletá promlčecí lhůta zachována. Ve vztahu k přestupku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, vymezeném ve výroku I. bodu 1 písm. c) prvostupňového rozhodnutí, však SÚKL zahájil řízení o přestupku až dne 28. 11. 2019. V tomto případě tedy žalovaný správně identifikoval, že došlo k promlčení daného stěžovatelčina jednání, prvostupňové rozhodnutí v této části zrušil a řízení o ní zastavil. Pokud jde o pětiletou objektivní lhůtu, pak v tomto ohledu je relevantní zejména datum „posledního útoku“ a dále pak datum vydání rozhodnutí žalovaného. Ze spisového materiálu vyplývá, že pokud jde o přestupky vymezené ve výroku I. bodu 1 písm. a) a b), pak datem posledního útoku je den 30. 3. 2017, resp. 31. 3. 2017. Jelikož rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 14. 12. 2021, lze konstatovat, že byla zachována rovněž i pětiletá objektivní lhůta ve smyslu § 109 odst. 3 zákona o léčivech. Uvedené lhůty přitom byly zachovány i ve vztahu k přestupkům podle § 103 odst. 9 písm. c), resp. § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. V obou případech bylo řízení zahájeno ve lhůtě dvou let ode dne, kdy se SÚKL dozvěděl o protiprávním jednání stěžovatelky. V obou případech byla rovněž dodržena pětiletá lhůta pro vydání pravomocného rozhodnutí. Žalovaný při svých závěrech zohlednil i vývoj právní úpravy ve vztahu k otázce počítání promlčecí doby (viz str. 25 a násl. napadeného rozhodnutí). V podrobnostech odkazuje kasační soud na rozhodnutí

pokračování

žalovaného a rozsudek městského soudu, které poskytují odpovědi i na související aspekty stěžovatelčiny argumentace.

[44] V posledním okruhu námitek stěžovatelka brojila proti výši uložené pokuty. Podle jejího názoru je uložená sankce nepřiměřená a likvidační. Správní orgány ani městský soud nezohlednily dopady předmětné pokuty pro stěžovatelku. V plné šíři nepřihlédly k polehčujícím okolnostem. Nezohlednily ani nejasnosti aplikované právní úpravy.

[45] Nejvyšší správní soud k uvedené argumentaci předesílá, že s ohledem na souběh přestupkového jednání stěžovatelky bylo třeba v daném případě postupovat dle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož *za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.* V této souvislosti správní orgány správně dovodily, že v konkrétním případě je přestupkem, za nějž lze uložit nejvyšší pokutu, přestupek dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech. Za ten bylo lze uložit v souladu s § 107 odst. 1 písm. e) zákona o léčivech pokutu do výše 20 000 000 Kč. Správní orgán I. stupně uložil stěžovatelce pokutu ve výši 19 000 000 Kč, kterou žalovaný snížil na částku 13 000 000 Kč.

[46] Z konstantní judikatury vyplývá, že ukládání sankcí za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 100/2014-25). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, nepřekročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). „Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Není v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval správní diskreci diskrecí soudní, tedy např. aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být v daném případě uložena (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133; srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02).

[47] V souladu s uvedeným městský soud postupoval (body 99 až 107 napadeného rozsudku). Správně dovodil, že správní orgány nepřekročily meze správního uvážení, resp. správní uvážení nezneužily. Pokuta byla uložena v mezích zákona (její výsledná výše představuje necelé dvě třetiny maximální možné výše), přičemž důvody pro uložení pokuty správní orgány náležitě odůvodnily (srov. str. 54 až 61 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a str. 32 až 66 rozhodnutí žalovaného). Při svých úvahách reflektovaly i východiska § 37 a násl. zákona o přestupcích, který demonstrativně vypočítává skutečnosti, ke kterým má správní orgán přihlídnout při určování druhu a výměry trestu. Správní orgány vážily mj. rozsah porušení zákona a jeho závažnost, vč. způsobu spáchání jednotlivých přestupků. V úvahu vzaly i význam zákonem chráněného zájmu. Neopomenuly hodnotit ani

skutečnosti tvrzené stěžovatelkou vč. její finanční situace. Náležitě zkoumaly i otázku existence polehčujících, resp. přitěžujících okolností (vč. doby uplynulé od spáchání přestupků, tvrzené spolupráce v řízení, návazného upuštění do protiprávní činnosti atp. – srov. str. 54 a násl. prvostupňového rozhodnutí a 62 a násl. odvolacího rozhodnutí). Žalovaný mj. uvedl, že při stanovování výše pokuty musí správní orgán postupovat v souladu s § 37 přestupkového zákona a přihlížet zejména k povaze a závažnosti přestupku, přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti stěžovatelky jako právnické osoby. Jak vyplývá ze str. 54 a násl. prvostupňového rozhodnutí, SÚKL danou povinnost splnil. Žalovaný nepřehlédl ani časový odstup od spáchání přestupků do pravomocného rozhodnutí věci. Zkoumal i rozsah protiprávního jednání a dobu jeho trvání. Nejvyšší správní soud již výše dovodil, že právní úprava obsažená v § 82 odst. 4 zákona o léčivech je dostatečně konkrétní, a proto nelze správním orgánům vytýkat, že při ukládání pokuty nezohlednily tvrzenou neurčitost aplikované úpravy. Není pravdou ani to, že by nebyla provedena náležitá individualizace sankce. Žalovaný mj. uvedl, že stěžovatelce *„byla uložena sankce, která zcela odpovídala bezprecedentnímu rozsahu jeho protiprávního jednání i rozhodovací praxi Ústavu v obdobných věcech. Pokud by SÚKL vycházel důsledně ze zásady individualizace trestu, musel by s ohledem na majetkovou situaci stěžovatelky uložit sankci podstatně nižší, což by ale bylo v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, neboť uložení pokuty, která by s ohledem na rozsah protiprávního jednání a na rozsah obhození veřejného zájmu na dostupnosti léčivých přípravků, byla nepřiměřeně nízká, by bylo v rozporu s veřejným zájmem a v rozporu s povinností Ústavu aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“* Tomu odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019-28).

[48] Správní orgány zvažovaly i dopady pro stěžovatelku, vč. možného likvidačního charakteru předmětné pokuty ve smyslu judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (nálezy ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133). Správní orgán I. stupně připustil, že výše pokuty je vysoká, k jejímu snížení však neshledal důvod zejména s ohledem na rozsah protiprávního jednání obviněného a jeho závažnost. Stěžovatelka v oblasti nelegální distribuce léčivých přípravků zahraničnímu odběrateli patří *„mezi 4 největší „bříšníky“, se kterými Ústav v rámci své činnosti v oblasti dozoru nad dodržováním zákona o léčivech dosud setkal. Nezvykle velkému, až bezprecedentnímu rozsahu protiprávní činnosti pak odpovídá i uložení sankce. Uložená sankce odpovídá rozhodovací praxi Ústavu v obdobných kauzách.“* Na uvedené navázal žalovaný při vypořádání odvolacích námitek. Ten mj. uvedl, že stěžovatelce byla uložena sankce, jež zcela odpovídala bezprecedentnímu rozsahu jejího protiprávního jednání i rozhodovací praxi v obdobných věcech. Sankce ukládaná za přestupky má mít nejen nápravnou, ale i sankční a preventivní funkci, a to jak ve formě individuální, tak ve formě generální prevence. Žalovaný (stejně jako správní orgán I. stupně) nepochybnil, že sankce, která byla stěžovatelce napadeným rozhodnutím uložena, je sankcí vysokou, která může zásadním způsobem ovlivnit její podnikatelskou činnost. I přesto však její konečnou výši, kterou nadto z důvodu zastavení řízení v části věci značně snížil, neshledal nepřiměřeně vysokou. V tomto ohledu se žalovaný snažil ověřit majetkové poměry stěžovatelky z obchodního rejstříku, ale stěžovatelka žádné listiny prokazující její majetkovou situaci nekládá do obchodního rejstříku. Poslední listinou vloženou do obchodního rejstříku jsou listiny ze dne 14. 9. 2020 (zakladatelské dokumenty, notářský zápis, projekt přeměny - rozdělení odštěpením, sloučením a dále z 21. 7. 2020 dokument Projekt přeměny - rozdělení



pokračování

odštěpením, sloučením). Žalovaný tak musel vycházet pouze z dokumentů, které stěžovatelka poskytla v rámci prvoinstančního řízení. Z nich žalovaný mj. zjistil, že stěžovatelka nerovnoměrně podniká střídavě se ztrátou a ziskem, přičemž od roku 2017 je patrná stoupající ziskovost podnikání stěžovatelky. Ačkoli čistý obrát v letech 2016 až 2019 klesal, je stále poměrně vysoký (v řádu desítek milionů). Navíc na základě toho, že ve sbírce listin obchodního a insolvenčního rejstříku nelze zjistit, že by proti stěžovateli bylo zahájeno exekuční či insolvenční řízení, lze usuzovat, že stěžovatelka v rámci své podnikatelské činnosti hospodáří rozvážně. Žalovaný dodal, že zkoumal i aktuální majetkové poměry stěžovatelky. Stěžovatelka jako důkazy, že výše uložené pokuty je pro ni likvidační, přikládá spisy SÚKL sp. zn. 110404/2017, 304762/2018, 110818/2017, 415714/2018, 107314/2017, 306302/2019, 292964/2020, výzvu SÚKL ze dne 24. 2. 2021, č.j. sukl86780/2021, odpovědi stěžovatelky na tuto výzvu ze dne 19. 4. 2021, účetní doklady stěžovatelky za rok 2020. Stěžovatelka nepředložila jiné doklady, než rozvahy a výkazy zisku a ztráty, ačkoli k tomu byla správním orgánem vyzvána. Ani žalovanému žádné další doklady, které by osvědčovaly její tvrzení o likvidačních důsledcích výkonu nebo jiných následků napadeného rozhodnutí, stěžovatelka nepředložila. Stěžovatelka v rámci vyjádření ze dne 18. 3. 2021 uvedla následující: *„Co do prokázání finanční a ekonomické situace přikládám rozvahu účastnice za rok 2019 a výkaz zisku a ztráty za rok 2019. Skutečnou aktuální finanční a ekonomickou situaci účastnice bude prokazovat účetní závěrka a daňové přiznání (k dani z příjmu) účastnice za rok 2020, které účastnice finalizuje. Aktuální situace ohledně světové pandemie COVID-19 měla zásadní vliv na hospodářskou situaci účastnice, neboť došlo k významnému snížení obrátu / tržeb účastnice (cca 30 - 40 %), zhoršení cash-flow a účastnice aktuálně evidujeme závazky po splatnosti (i vůči státu) v řádu stovek tisíc korun. Účastnice proto žádá o prodloužení lhůty pro předložení účetní závěrky a daňového přiznání (k dani z příjmu) za rok 2020 o 30 dní.“*

[49] Dne 26. 3. 2021 vydal SÚKL usnesení, kterým prodloužil lhůtu pro předložení listin o 15 dnů ode dne doručení usnesení a zároveň stěžovateli uložil předložit přiznání k dani z příjmů právnických osob za roky 2017 a 2018 společně s rozvahou a výkazem zisku a ztrát v plném rozsahu. Usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 26. 3. 2021, ta na ně však nereagovala; přiznání k dani z příjmů za roky 2017, 2018 a 2020 nepředložila. Ani v rámci odvolacího řízení stěžovatelka nedoložila, jaký je její aktuální stav cash-flow, ani předpokládanou výši zisku nebo ztráty v roce 2021, stav svých peněžních účtů, výši nezbytné finanční rezervy, kterou tvoří apod. tak, aby žalovaný mohl posoudit, zda zaplacením uložené pokuty (ve výši snížené žalovaným) může skutečně dojít k ohrožení dalšího fungování stěžovatelky. Jak již přitom bylo výše uvedeno, žalovaný důkladně vážil rozsah porušení zákona a jeho závažnost, vč. způsobu spáchání jednotlivých přestupků. Neopomenul hodnotit ani skutečnosti tvrzené stěžovatelkou vč. existence polehčujících okolností (mj. doby uplynulé od spáchání přestupků - srov. str. 62 a násl. odvolacího rozhodnutí). I podle žalovaného k protiprávnímu jednání docházelo dlouhodobě v období od 7. 5. 2015 do 31. 3. 2017 (43 dílčích útoků), a protiprávní jednání se týkalo velkého objemu nelegálně distribuovaných léčivých přípravků (stěžovatelka nelegálně distribuovala do zahraničí celkem 63.859 balení registrovaných léčivých přípravků v hodnotě 40.709.728,95 Kč). Akcentoval i negativní důsledky jednání stěžovatelky pro pacienty vč. nedostupnosti léků. Stěžovatelka *„nelegálně distribuoval do zahraničí celkem 63.859 balení registrovaných léčivých přípravků v hodnotě 40.709.728,- Kč. Je naprosto nesporné, že tyto léčivé přípravky se po distribuci do zahraničí staly pro české pacienty nedostupnými, což jednoznačně snížilo dostupnost těchto léčivých přípravků na trhu v České republice.“* Žalovaný dále v souladu

s prvoinstančním rozhodnutím zmínil, že pokud by jednorázová platba byla pro stěžovatelku těžko realizovatelná, může požádat u příslušného správního orgánu o rozložení pokuty na splátky (podle daňového řádu), a to až na dobu šest let.

[50] Podobně jako městský soud neshledává Nejvyšší správní soud na výše uvedených závěrech nic nezákonného. Správní orgány postupovaly při ukládání pokuty v mezích zákona, přičemž respektovaly i nosná východiska judikatury Ústavního soudu (srov. rozhodnutí ze dne 18. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, či ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 416/04), jakož i Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Nejvyšší správní soud si je plně vědom výše uložené pokuty, jakož i možných důsledků z toho pro stěžovatelku plynoucích, a to vč. zásahu do stěžovatelčina práva na podnikání. S ohledem na okolnosti dané věci však není názoru, že by na základě stěžovatelčiny argumentace byly dány důvody pro zrušení správních rozhodnutí či rozsudku městského soudu. Správní orgány náležitě odůvodnily, proč nelze v daném (konkrétním) případě považovat pokutu za nepřiměřenou, resp. likvidační. Akcentovaly značný rozsah jejího jednání, jeho závažnost, následky atp. Správní orgány přitom stěžovatelce umožnily doložit majetkové poměry, aby mohly posoudit otázku likvidační povahy pokuty, resp. dalších důsledků pro stěžovatelku. Stěžovatelka však uvedené důkazní břemeno (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133) neunesla. To nenapravila ani v odvolacím řízení, jakož ani v řízení před správními soudy. Optikou uvedeného lze shledat účelovým stěžovatelkou až v kasační stížnosti akcentovaný insolvenční návrh a usnesení o prohlášení konkurzu, resp. její tvrzení o tom, že k jejímu úpadku vedla právě uložená pokuta. Stěžovatelka mohla uvedené důsledky tvrdit a dokládat v řízení před správními orgány. Jak již soud uvedl výše, správní orgán umožnil stěžovatelce doložit její ekonomickou situaci, resp. tvrzení o likvidační povaze pokuty. Stěžovatelka však (ani na výzvu) požadované doklady, z nichž by bylo lze dovodit likvidační povahu pokuty, nedoložila. Takto nepostupovala ani v odvolacím řízení. Žalovaný se přitom důkladně (na podkladě předložených podkladů a obsahu spisu) zabýval rovněž aktuální ekonomickou situací stěžovatelky, resp. možností uhradit (nadto významně poníženou) pokutu. Akcentoval i možnost uhrazení pokuty ve splátkách. Stěžovatelka na uvedenou argumentaci reagovala v žalobě obecnou argumentací stran likvidační povahy pokuty, aniž by takový důsledek relevantně dokládala. Lze dodat, že ani v řízení před městským soudem neuvedla, že v jejím případě byl zjištěn úpadek, resp. že na její majetek byl prohlášen konkurz (to pouze zcela obecně, „hypoteticky“, tvrdila ještě před tím, než k uvedenému skutečně došlo), ač tak učinit mohla, neboť úpadek byl insolvenčním soudem zjištěn ještě před vydáním napadeného rozsudku (viz dále). Nejvyšší správní soud dodává, že dle konstantní judikatury § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. pak tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem Nejvyšší správní soud při svém rozhodování nepřihlíží (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017-67). Nejvyšší správní soud dodává i to, že ani v kasační stížnosti stěžovatelka relevantně nevysvětluje, proč nemohla svou majetkovou situaci, resp. důsledky uložené pokuty doložit již v řízení před správními orgány. Stejně tak neuvedla a nedoložila, jak využila prostředky získané z předmětné (velmi

pokračování

rozsáhlé) protiprávní (a zcela jistě i ziskové činnosti). Ostatně z toho vyšel i městský soud, který uvedl, že stěžovatelka ani likvidační charakter uložené pokuty nedoložila a její organizační dispozice s následky změn v obchodním rejstříku svědčí o jejím dalším podnikání.

[51] S ohledem na výše uvedené důvody není soud názoru, že na základě tvrzení obsažených v kasační stížnosti byly dány důvody pro zrušení rozsudku městského soudu a návazně i správních rozhodnutí. Výklad stěžovatelky by vedl k tomu, že by kasační soud musel k takovému postupu přistoupit vždy, když by přestupce začal v kasační stížnosti tvrdit, že k prohlášení konkurzu došlo v důsledku uložené pokuty. Taková konsekvence z právní úpravy nevyplývá. V tomto ohledu nelze přehlédnout ani obecnost kasační argumentace. Její argumentace byla povětšinou koncipována jako obecná polemika se zcela konkrétními závěry správních orgánů a městského soudu. Jak již soud dovodil výše, pokuta byla uložena zcela v zákonných mezích. S ohledem na předmět podnikání přitom stěžovatelce muselo být zřejmé, jaká maximální sankce jí může hrozit. I přes vědomí takové pokuty se dopouštěla předmětné protiprávní činnosti. Nejednalo se přitom o jednorázové porušení právního předpisu, nýbrž o rozsáhlé, intenzivní a dlouhodobé porušování právních předpisů. Správní trestání má plnit nejen funkci preventivní, ale také represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů (v tomto ohledu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, či rozsudek téhož soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119, atp.). Lze dodat, že z označené judikatury vyplývá, že ve výjimečných případech lze uložit i maximální pokutu, a to např. u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami (k tomu srov. bod 33 usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, či rozsudek téhož soudu ve věci sp. zn. 1 As 9/2008). Výklad stěžovatelky zaujatý v souvislosti s označeným usnesením rozšířeného senátu není akceptovatelný ani s ohledem na důsledky, jaké by měl pro správní praxi. Znamenal by, že by o výši uložené pokuty nerozhodoval ani tak rozsah protiprávního jednání pachatele, jako spíše jeho ekonomická kondice. Takové pojetí způsobu vyčíslování výše konkrétní sankce nicméně v právní úpravě oporu nemá. Jak již bylo výše uvedeno, ukládání sankcí za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 100/2014-25). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, nepřekročí-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Není v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval správní diskreci diskrecí soudní, tedy např. aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být v daném případě uložena (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, a ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, či např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133; srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). V souladu s uvedeným městský soud postupoval. Správně dovodil, že s ohledem na veškeré okolnosti nemohl dospět k závěru, že by uložená pokuta neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce ve vztahu k povaze činnosti stěžovatelky a jejím významně ohrožujícím následkům.

[52] Městský soud náležitě odůvodnil i to, proč nepřistoupil k moderaci pokuty. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že k moderaci je třeba přistupovat spíše zdrženlivě a aktivovat ji skutečně jen v případech zjevně nepřiměřené pokuty (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze dne 24. 4. 2018, č. j. 9 As 55/2017-93, ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 23/2018-29, ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 279/2016-45, a ze dne 12. 12. 2019, č. j. 7 Afs 230/2019-34). Smyslem a účelem moderace je korekce sankce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publ. pod č. 2672/2012 Sb. NSS). O takový případ se však v dané věci nejedná.

[53] Z procesní opatrnosti kasační soud dodává, že z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018 č. j. 4 As 149/2017-121, plyne, že insolvenční správce může být považován za osobu zúčastněnou na řízení dle § 34 s. ř. s. Insolvenčním správcem stěžovatelky byla usnesením insolvenčního soudu ze dne 29. 7. 2022, č. j. MSPH 99 INS 10645/2022-A-14, ustanovena EF Insolvence v.o.s. Stěžovatelce tedy byl ustanoven insolvenční správce ještě před vydáním napadeného rozsudku městského soudu. Ze soudního spisu nevyplývá, že by městský soud insolvenčního správce stěžovatelky po jeho ustanovení do funkce vyzval ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s., aby ve stanovené lhůtě oznámil, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Zdejší soud však neshledal, že by tento postup představoval v projednávané věci vadu řízení, pro kterou by nezbylo než rozsudek městského soudu z úřední povinnosti zrušit. V tomto ohledu soud předně konstatuje, že stěžovatelka či insolvenční správce soudu nesdělili, že byl prohlášen konkurz. Insolvenční správce stěžovatelky nadto nezůstal po skončení řízení před městským soudem bez možnosti dosáhnout nápravy takového pochybení. Nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu jej přípisem ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 As 18/2024-58, vyzval ke sdělení, zda bude v řízení před kasačním soudem uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Ačkoliv insolvenční správce ve svém podání ze dne 20. 4. 2024 zdejšímu soudu sdělil, že práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat bude, na výzvu soudu k podání vyjádření k projednávané věci ve stanovené lhůtě (ani později) nezareagoval. Nebrojl ani proti tomu, že nebyl považován za osobu zúčastněnou na řízení před městským soudem. Z dokumentů založených v insolvenčním rejstříku (zejména insolvenčního návrhu stěžovatelky) přitom insolvenčnímu správcí muselo být známo, že nyní souzená věc je předmětem řízení před městským soudem. O kasačním řízení pak byl vyrozuměn shora označeným přípisem zdejšího soudu, na základě něho však nepřednesl žádnou argumentaci, pro kterou by rozsudek městského soudu nemohl obstát. K podané kasační stížnosti se nijak nevyjádřil, ač byl zdejším soudem k takovému kroku vyzván. Nijak neprohlásil ani proti tomu, že jej městský soud k řízení jako osobu zúčastněnou na řízení nepřivzal. Nepoukazuje ani na dotčení svých práv výše uvedeným postupem. To stejné platí i pro stěžovatele. Za této situace neshledal zdejší soud předmětné pochybení městského soudu natolik závažným, že by bylo lze na jeho základě přistoupit ke kasaci napadeného rozsudku (vedle výše uvedené judikatury srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2018, č. j. 9 As 5/2018-88, ze dne 18. 7. 2019, č. j. 7 Afs 365/2018-62, a v nich označené rozsudky).

pokračování

[54] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s rozhodnutími městského soudu a žalovaného, na které v podrobnostech odkazuje, neboť mají plnou oporu v právní úpravě a judikatuře. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s jejich argumentací. Soud dodává, že neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[55] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[56] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelčině návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb. NSS, nebo usnesení téhož soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17, atp.).

[57] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Protože soud o návrhu na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti samostatně nerozhodoval, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovateli, a to k rukám jejího zástupce (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2023, č. j. 7 As 13/2023-26, ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 Afs 21/2023-75, atp.).

[58] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné (soudem uložené) povinnosti, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 17. května 2024

Tomáš Foltas  
předseda senátu