



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **SPEA Olomouc, s. r. o.**, se sídlem nám. Národních hrdinů 769/2, Olomouc, zastoupen Mgr. Liborem Špundou, advokátem se sídlem Masarykova třída 795/41, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2023, č. j. 11 Ad 2/2022-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 2. 2022, č. j. MZDR 40816/2020-2/OLZP, sp. zn. OLZP: A34/2020 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný k odvolání žalobce částečně změnil rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) ze dne 11. 8. 2020, č. j. sukl200904/202, spis. zn. suklS 122832/2019, (dále též prvostupňové rozhodnutí) tak, že snížil pokutu uloženou žalobci ze strany SÚKL z výše 40 000 Kč na pokutu 37 500 Kč a ve zbytku odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí SÚKL potvrdil.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím SÚKL rozhodl v odstavci I) výroku, že shledává žalobce vinným ze spáchání přestupku v ustanoveních:

- 1) § 103 odst. 10 písm. f) zákona o léčivech tím, že obviněný z přestupku nedodržel pravidla správné lékařské praxe, když dne 21. 2. 2017 vydal v rámci jednoho výdeje jednomu pacientovi 2 balení léčivého přípravku MODAFEN 200MG/30 MG TBL FLM 24, léčivého přípravku s režimem výdeje bez lékařského předpisu s omezením,

čímž obviněný porušil ustanovení § 83 odst. 6 písm. b) zákona č. 378/2007 Sb., zákon o léčivech (dále též „zákon o léčivech“), a

- 2) § 32 odst. 5 zákona č. 481/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), který žalobce jako obviněný z přestupku spáchal tím, že porušil povinnost uloženou v § 32 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění, když na internetových stránkách kontrolované lékárny www.spea.cz prokazatelně v období od 30. 6. 2017 do 11. 7. 2017 nabízel poskytnutí slevy držitelům zákaznických karet formou finančního bonusu ve výši 2% z ceny zboží zakoupeného v lékárnách, jejichž provozovatelem je obviněný, kdy tento bonus se připisuje v podobě bodů na osobní zákaznické konto majitelů karet, a to i v souvislosti s výdejem léčivých přípravků vázaných na lékařský předpis a hrazených z veřejného zdravotního pojištění, kdy bonus lze využít na získání slevy na volně prodejné léčivé přípravky, čímž obviněný porušil ustanovení § 32 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění,

a za přestupky dle bodů 1) a 2) uložil žalobci pokutu ve výši 40 000 Kč, a to jako úhrnnou pokutu za přestupek nejprísněji postižitelný, kterým je přestupek dle ustanovení § 103 odst. 10 písm. f) zákona o léčivech.

V odstavci II) výroku SÚKL zastavil řízení o přestupku dle § 32 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, v důsledku zániku odpovědnosti za přestupek z důvodu promlčení dle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky.

V odstavci III) výroku SÚKL uložil žalobci povinnosti nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud předně uvedl, že podstatou přestupku podle § 32 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění je poskytování výhod v souvislosti s výdejem léčiv vázaných na lékařský předpis hrazených z veřejného zdravotního pojištění. Považoval za podstatné, že § 32 odst. 4 citovaného zákona uvedené jednoznačně zakazuje. Dodal, že pojem „*hrazený z veřejného zdravotního pojištění*“ je nutno vykládat tak, že zahrnuje jak přípravky plně hrazené z veřejného zdravotního pojištění, tak i přípravky z veřejného zdravotního pojištění hrazené pouze částečně. Nepřistoupil na argumentaci žalobce, že pokud vydává léčivé přípravky vázané na lékařský předpis, které si zákazník částečně hradí sám, předmětný zákaz na něj nedopadá a může libovolně poskytovat, nabízet a slibovat v zákoně uvedené výhody. Nesouhlasil, že nabízení bonusu (ani jeho poskytování) nebylo nikdy vztaženo na samotný výdej léčivého přípravku vázaného na lékařský předpis, ale vždy jen na peněžní částku, kterou měl hradit ze svého přímo zákazník. Zákon jednoznačně uvádí, jaké pobídky zakazuje a následně stanovuje výjimku, kdy je možné poskytnout slevu nebo snížit konečnou cenu neuplatněním maximální obchodní přírážky. Dodal, že smyslem úpravy bylo snížení prodejní ceny právě při výdeji uvedeného léčivého přípravku, a nikoli poskytnutí finančního bonusu připsaného na zákaznickou kartu, který se ve finanční sféře zákazníka projeví až v budoucnu. Nesouhlasil, že poskytovaná výhoda je formou časově odložené slevy. Uvedená sleva totiž smí být poskytována přímo při výdeji těchto léčivých přípravků. K výši a odůvodnění uložené pokuty pak městský soud uvedl, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře

pokračování

volného správního uvážení správního orgánu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Při hodnocení dospěl k závěru, že uložená pokuta ve výši 37 500 Kč z hlediska zákonnosti ob stojí, neboť došlo k souběhu dvou přestupků a žalovaný proto postupoval zcela správně v souladu s absorpční zásadou. Úvahu žalovaného ministerstva o tom, proč odhlédlo od prvostupňovým orgánem posuzované přítěžující okolnosti a v důsledku toho přistoupilo ke snížení pokuty o 2 500 Kč, považoval za zcela dostačující. Úvahy žalovaného v tomto ohledu byly dostatečné a nevykazují žádný exces ani prvky svévole.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud se dopustil nesprávného posouzení věci, pokud jde o spáchání samotného přestupku i výši uložené pokuty a její odůvodnění. Akceptoval účelovou a nepřezkoumatelnou argumentaci žalovaného, aniž by ji podrobil patřičnému zkoumání. Napadený rozsudek rovněž považoval za nedostatečně odůvodněný a nesrozumitelný. Měl za to, že sporné ustanovení je nedůsledné a v zákoně tím vznikla legislativní mezera. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 130/2019-38, který se zabýval otázkou zdánlivě jednoznačného ustanovení.

[5] Namítal, že interpretace a aplikace sporného ustanovení provedená soudem je mechanická, popř. přepjatě formalistická, a že soud zkoumal důvod a účel tohoto ustanovení jen omezeně v duchu argumentace žalovaného. Městský soud opomenul podstatu a obsah argumentace stěžovatele ve všech souvislostech. Účelem § 32 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění je dle jeho názoru předcházet a zamezit tomu, aby se prostředky veřejného zdravotního pojištění přelévaly či přesouvaly k rukám pojištěnců. Byl přesvědčen, že jeho jednání nebylo přestupkem, neboť žádné ustanovení zákona nebylo porušeno. Klientský bonusový systém nijak nepracoval s penězi z veřejného zdravotního pojištění, a to ani fakticky, ani virtuálně. Právní názory městského soudu v kontextu projednávané věci považoval za liché. Pojem „*hrazené z veřejného zdravotního pojištění*“ se netýká léčivých přípravků hrazených pouze částečně. Takový výklad považoval za nedůvodně extenzivní. Měl za to, že se zákazy vztahují pouze k hrazené části léčivého přípravku, nikoliv k jeho doplatkové ceně. Namítal také, že městský soud neosvětlil rozdíl mezi pojmy „*v souvislosti s výdejem*“ a „*při výdeji*“ (resp. jaký je rozdíl mezi zapovězenými pobídkami ve větě před středníkem a přípustným zvýhodněním ve větě za středníkem). Pojem „*sleva*“ nebo „*snížení koncové ceny při výdeji*“ považoval za výjimku ze zákazového pravidla. Proto namítal, že městský soud mylně interpretoval celé ustanovení, a to v rozporu s jeho obsahem a účelem. Městský soud se přitom ani nevypořádal s právní otázkou, z jakého důvodu klientský bonusový systém naplňuje znaky zakázané pobídky ve smyslu § 32 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění. K tomu pro srovnání poukázal na reklamy jiných lékárenských řetězců. Uzavřel, že svým jednáním plně respektoval smysl a účel zákona.

[6] Dále namítal, že se městský soud nesprávně vypořádal i s problematikou limitů správního uvážení. Napadené rozhodnutí nesplňuje požadavky individualizace sankce. Byl přesvědčen, že správní orgány výši sankce přezkoumatelně a srozumitelně neodůvodnily. Městský soud nesprávně výši sankce bez dalšího potvrdil. S ohledem na uvedené navrhl, aby

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu a plně setrval na svých dosavadních závěrech. Problematikou výkladu sporného ustanovení se zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí a ve vyjádřeních k žalobě, na která plně odkázal. Výklad zastávaný stěžovatelem postrádá oporu v textu zákona a zároveň odporuje smyslu právní úpravy. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[8] Nejvyšší správní soud poté 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.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Argumentace městského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž tyto závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě. Závěry městského soudu jsou plně přezkoumatelné, resp. srozumitelné. Námitky nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti směřují do jednoznačně vyjádřených úvah

pokračování

a závěrů městského soudu. Zdejší soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by 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, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[11] Městský soud v bodech 42 až 46 dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu dospěl k závěru, že se stěžovatel vytýkaného protiprávního jednání dopustil. Ze správního spisu je patrný skutkový stav - stěžovatel se v rámci klientského bonusového systému zavázal poskytnout slevu držitelům zákaznických karet formou finančního bonusu ve výši 2 % z ceny zboží zakoupeného v lékárnách, jejichž je provozovatelem, kdy tento bonus se připisuje v podobě bodů na osobní zákaznické konto majitelů karet, a to i v souvislosti s výdejem léčivých přípravků vázaných na lékařský předpis a hrazených z veřejného zdravotního pojištění, kdy bonus lze využít na získání slevy na volně prodejné léčivé přípravky. Z uvedeného je patrné, že městský soud měl skutkový stav za jednoznačně prokázaný a následně se zabýval „toliko“ interpretací právní normy – naplněním skutkové podstaty přestupku podle § 32 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. V takovém případě se, jak správně konstatoval městský soud, jedná o přestupek ohrožující, neboť zákon zakazuje, byť jen nabídnutí či slíbení výhody v souvislosti s výdejem tohoto přípravku, aniž by k reálnému poskytnutí takové výhody muselo dojít.

[12] Podle § 32 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění, účinného v rozhodném období, *poskytovatel oprávněný vydávat léčivé přípravky nesmí v souvislosti s výdejem léčivého přípravku vázaného na lékařský předpis, hrazeného z veřejného zdravotního pojištění, poskytnout, nabídnout nebo slíbit peněžní či nepeněžní plnění, výhody nebo dary majetkové či nemajetkové povahy, a to ani prostřednictvím třetích osob; tím není dotčena možnost poskytnutí slevy nebo snížení konečné ceny neuplatněním maximální obchodní přírážky při výdeji takového léčivého přípravku*. Podle odst. 5 tohoto ustanovení poskytovatel oprávněný vydávat léčivé přípravky se dopustí přestupku, pokud poruší zákaz podle odstavce 4. Za přestupek lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč. Přestupek projednává a pokutu ukládá Ústav. Pokuty vymáhá celní úřad. Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.

[13] Právní úprava dosud obsažená v § 32 odst. 5 je s účinností od 1. 1. 2022 (zákon č. 371/2021 Sb.) nově zahrnuta v § 44 odst. 4 a 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[14] Zdejší soud nepřisvědčil námitce, že se stěžovatel nedopustil protiprávního jednání, neboť předmětný finanční bonus se načítal jen z části přímo hrazené zákazníkem (držitelem zákaznické karty) při výdeji léčivého přípravku, a současně se jednalo o slevu poskytovanou s časovým odkladem. Shodně s městským soudem má Nejvyšší správní soud zákaz uvedený v § 32 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění za jednoznačný. Není rozhodné, zda je léčivý přípravek hrazený z veřejného zdravotního pojištění zcela či pouze zčásti, neboť obě eventuality jsou vázány na systém veřejného zdravotního pojištění. Skutečnost, že na platbě ceny léčiva ve formě doplatku finančně participují i pacienti, nečiní z přípravku přípravek volně dostupný (na jehož poskytování by se pravidla pro hrazené přípravky nevztahovala). Městský soud proto správně položil důraz na sousloví „v souvislosti“ v textu § 32 odst. 4. Stěžovatel proto při výdeji léčivého přípravku nemohl postupovat tak, že jeho

úhradu rozdělí na úhradu z veřejného zdravotního pojištění a na další platbu (doplatek), kterou musí zákazník uhradit lékárně.

[15] Stěžovatelovo jednání nelze podřadit ani pod výjimku v podobě slevy nebo snížení konečné ceny neuplatněním maximální obchodní přírážky při výdeji takového léčivého přípravku. Pojem „sleva“ je nutno vyložit jako snížení prodejní ceny, což také koresponduje i s další možností snížení ceny, kterou uvedl zákonodárce v části za středníkem, tedy se snížením ceny neuplatněním maximální obchodní přírážky. Z uvedeného je patrné, že smyslem této úpravy bylo snížení prodejní ceny právě při výdeji léčivého přípravku, a nikoli poskytnutí finančního bonusu připsaného na zákaznickou kartu, který se ve finanční sféře zákazníka projeví až v budoucnu, pokud jej využije k získání slevy na volně prodejné léčivé přípravky. Způsob, jakým stěžovatel obchodní model nastavil, tedy nelze podřadit pod zákonem zamýšlenou slevu, která může být poskytnuta při výdeji lékařského přípravku, ale o jakousi motivaci, resp. výhodu, kterou bude moci zákazník využít až v budoucnu při koupi jiného, volně prodejného léčivého přípravku. To však § 32 odst. 4 zákona nepřipouští.

[16] Pokud tedy stěžovatel namítá, že nabídka načítání bodů držitelům zákaznických karet za jejich platby na jejich zákaznická konta a nabízení slevy na jiné nákupy z volného prodeje, není zákonem zakázaným peněžním či nepeněžním plněním, výhodou nebo darem majetkové či nemajetkové povahy, zapovězeným ve smyslu § 32 odst. 4 zákona, nelze tomu přisvědčit. Předmětné ustanovení zřetelně stanoví, že snížení ceny může poskytovatel oprávněný vydávat léčivé přípravky poskytnout i v případě výdeje léčivého přípravku vázaného na lékařský předpis, hrazeného z veřejného zdravotního pojištění, avšak pouze při výdeji těchto léčivých přípravků. Jde o právo stěžovatele takovou výhodu případně poskytnout, nikoliv jeho povinnost. Slevu nebo snížení konečné ceny neuplatněním maximální obchodní přírážky musí poskytovatel oprávněný vydávat léčivé přípravky tedy poskytnout přímo při výdeji léčivého přípravku vázaného na lékařský předpis, hrazeného z veřejného zdravotního pojištění.

[17] K tvrzení, že městský soud neosvětlil rozdíl mezi pojmy „*v souvislosti s výdejem*“ a „*při výdeji*“, je třeba poznamenat, že se jimi zabýval v bodech 42 až 46. Z této části odůvodnění jeho rozsudku je patrné, že městský soud při interpretaci této výjimky dle § 32 odst. 4 věty za středníkem (pojem „při výdeji“) logicky akcentuje právě časové hledisko, resp. bezprostřední časovou souvislost s výdejem. Vysvětlil, že poskytnutí slevy „*při výdeji*“ značí poskytnutí slevy v zásadě v okamžiku výdeje, nikoli v budoucnu.

[18] Pokud jde o stěžovatelův odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 130/2019-38, zdejší soud poznamenává, že jej považuje za zcela nepřiléhavý, neboť v něm vyslovené závěry nesouvisejí s nyní projednávanou věcí a nelze je na ni nijak aplikovat.

[19] K individualizaci uloženého správního trestu Nejvyšší správní soud pouze doplňuje, že správní orgány postupovaly při úvaze o výše sankce v souladu se zákonem a při ukládání nevybočily z mezí správního uvážení. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkumu při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volně uvážení zneužil. Uložená sankce dostatečně odráží co do intenzity a druhu všechny konkrétní okolnosti nejen případu

pokračování

samotného (úhrnná pokuta za více spáchaných přestupků), ale rovněž i pachatele, vše s přihlédnutím k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem případu. Zdejší soud má za prokázané, že se stěžovatel vytýkaného přestupkového jednání dopustil a byla mu uložena sankce při spodní hranici zákonné sazby.

[20] S poukazem na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud odkazuje na důvody, o které opřel své rozhodnutí městský soud, aby neopakoval již jednou vyřčené. Ze shora uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, 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 žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2024

David Hipšr
předseda senátu