



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce: **Lékárna Jakub s.r.o.**, IČO 08831114
sídlem Králova 279/9, 616 00 Brno
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Trnkou
sídlem Opletalova 45, 110 00 Praha 2

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2023 č.j. MZDR 9049/2023-3/OLZP

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Návrh na upuštění od trestu nebo snížení trestu se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 8. 2. 2023 č.j. sukl34370/2023 (dále také „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 103 odst. 9 písm. d) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o léčivech“) a za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 950 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul průběh kontrol v lékárnách žalobce v Hodoníně a v Kyjově, při nichž zjistil nedostatky, které vyústily ve vydání prvostupňového rozhodnutí.
3. Žalovaný neshledal v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem žádné pochybení, přičemž jednání žalobce spočívající v nevedení úplné a průkazné evidence skladových zásob, příjmu a výdeje určitých léčivých přípravků bylo prokázáno spisovou dokumentací, konkrétně protokoly o kontrole. Žalobce v případě obou kontrol nepostupoval dle kontrolního řádu a neposkytl prvostupňovému orgánu potřebné doklady a součinnost.
4. Výši uložené sankce žalovaný odůvodnil funkcí sankce a odkázal na podrobné odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Za spáchaný přestupek lze uložit pokutu do výše 2 000 000 Kč. Pokuta není pro žalobce ani nepřiměřená, ani likvidační, nadto lze rozložit zaplacení pokuty do splátkového kalendáře. Sankce odpovídá bezprecedentnímu rozsahu protiprávního jednání i předchozí rozhodovací praxi prvostupňového orgánu s přihlédnutím k množství a složení neevidovaných léčivých přípravků.
5. Při ukládání sankce bylo jako polehčující okolnost zohledněno, že nenastaly negativní důsledky jednání žalobce. Plynutím času nebylo v prvostupňovém rozhodnutí argumentováno.
6. Žalovaný poukázal na to, že odvolatel neplní svou zákonnou povinnost podle § 21a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a poslední listina prokazující majetkovou situaci žalobce ve Sbírce listin obchodního rejstříku je z roku 2020. Žalobce nepředložil žádné listiny prokazující nepřiměřenost nebo likvidační charakter pokuty. Pokud žalobce nesouhlasí s výší uložené pokuty, musí svá související tvrzení prokázat. Žalovaný proto neshledal důvod pro snížení uložené pokuty.

III. Žaloba

7. Žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí, popř. moderaci uložené pokuty.
8. Žalobce namítal, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal dostatečně s jeho odvolací argumentací, a to že se jednání posouzené jako přestupek nestalo a nebylo prokázáno, nenaplnuje skutkovou podstatu deliktu, žalobce neporušil žádné ustanovení právních předpisů a nenaplnil skutkovou podstatu deliktu. Nedoložení dokladů není samo o sobě důkazem o spáchání správního deliktu.
9. Dále žalobce namítal, že výše uložené pokuty je zjevně likvidační, nepřiměřená a ve svém důsledku nezákonná. Pokuta uložená ve výši 1 950 000 Kč, tedy v horní hranici, je pro žalobce likvidační, neodpovídá ani zásadě proporcionality a individualizace. Ačkoliv správní

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

orgán tvrdil, že přihlédl k polehčující okolnosti, byla pokuta stanovena jen o 2,5 % pod horní sazbou.

10. Polehčující okolnost žalobce spatřuje v době, jež uplynula od spáchání přestupku v letech 2020-2021, tedy více než dva roky od posledního dílčího útoku do počátku řízení. Preventivní funkce postihu za správní delikt proto byla splněna již samotným zjištěním, že byl přestupek spáchán, a zahájením správního řízení. Tato polehčující okolnost však do výše sankce promítnuta nebyla.
11. Z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, zda se správní orgány zabývaly další polehčující okolností, tj. nápravou ze strany žalobce, a neposuzovaly ani závažnost skutku.
12. Výše sankce neodpovídá ani způsobu spáchání deliktu, který je naprosto běžným případem.
13. V ostatních podobných případech se pokuty pohybují v částkách do 100 000 Kč v roce 2021 a do 500 000 Kč do roku 2022, jak žalobce zjistil z webových stránek prvostupňového orgánu. Správní orgány nezdůvodnily, proč by bylo konkrétně žalobce třeba trestat přísněji.
14. Správní orgány musí hodnotit majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni vydání rozhodnutí, ale nevyžádaly si k tomu žádné podklady a spokojily se s tím, že žalobce neměl ve Sbírce listin veškeré dokumenty. Je lichý i argument týkající se plnění pokuty ve splátkách, což však správní orgán není povinen umožnit.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby.
16. Žalovaný shrnul průběh správního řízení a zdůraznil, že žalobce ve velké míře pouze opakuje svoje argumenty z odvolání a odkázal proto na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
17. Protiprávní jednání žalobce je zdokumentováno v přílohách protokolů o kontrolách, které jsou součástí správního spisu. Žalobce porušil povinnost vést úplnou a průkaznou evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků, která je v zásadě rutinní, a to ve dvou lékárnách v extrémně vysokém počtu neevidovaných balení (76 841 kusů) v hodnotě 74 518 271,95 Kč bez DPH. Žádný z uvedených léčivých přípravků nebyl při příjmu zaevidován do lékárenského systému ani nalezen v prostorách kontrolovaných lékáren. Žalobce proto porušil § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech.
18. Při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto nejenom k funkcím sankce, ale také k majetkovým poměrům žalobce. Výše uložené pokuty není ani nepřiměřená, ani likvidační. Žalobce měl možnost po celé přestupkové řízení uvádět konkrétní skutečnosti svědčící o nepřiměřenosti pokuty, avšak v případě, kdy tak nečinil, není správní orgán povinen dále detailně zkoumat, zda by uložená pokuta mohla žalobci přivodit takové ekonomické obtíže, že by mohla být likvidačního charakteru. Vzhledem k celkové hodnotě neevidovaných léčivých přípravků je velmi málo pravděpodobné, že by hospodářskou situaci žalobce mohla uložená sankce výrazně narušit. Výše sankce odpovídá 2,6 % hodnoty neevidovaných léčivých přípravků, tedy je vůči hodnotě chybějícího zboží prakticky zanedbatelná. Výše pokuty je odrazem vysoké míry společenské škodlivosti jednání žalobce vyjádřené počtem

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

nevidovaných balení a představuje mimořádný zásah do plnění evidenční povinnosti, ale taky může vést ohrožení dostupnosti léčiv, když takto velké množství léčivých přípravků zmizí z distribučního řetězce. O dalším osudu nevidovaných léčiv není nic známo a mohly se stát předmětem nelegálního zacházení. Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133 rovněž vyplývají mimořádné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut při trestání zvláště závažných správních deliktů a neúčinnosti předchozích mírnějších sankcí, nebo v případě samotné existence právnické osoby za účelem protiprávní činnosti a nemožnosti uložit zákaz činnosti. Žalobce byl sice trestán poprvé, ale vzhledem k rozsahu protiprávní činnosti existuje veřejný zájem na dostatečné přísnosti trestu. V žalobcově případě se jedná o nejrozsáhlejší případ systematického nezavádění léčivých přípravků do evidence, jaký prvostupňový orgán kdy odhalil. Nejedná se tedy o běžný případ, jak žalobce tvrdil. Uložená sankce proto odpovídala rozsahu protiprávního jednání i předchozí rozhodovací praxi.

19. Správní orgány nehodnotily dobu uplynulou od spáchání přestupku jako polehčující okolnost, protože nedošlo k uplynutí promlčecí doby nebo prekluzi přestupku. Doba uplynulá od spáchání přestupku ani není zákonem vyjmenována jako polehčující okolnost. Vysoké množství nevidovaných balení léčivých přípravků představuje významný výpadek, který nebyl ani po čase nijak kompenzován, a samotné plynutí času proto nemohlo společenskou škodlivost jednání žalobce nijak umenšit. Žalobce popírá, že by se protiprávního jednání vůbec dopustil, proto stěží lze proto zohledňovat jeho tvrzenou nápravu. Žalovaný odmítl, že by došlo k promlčení přestupku.
20. Předmětný přestupek lze spáchat třemi různými jednáními: neuchováváním evidence jako takové a neúplnou a neprůkaznou evidencí, což může spočívat v drobných nedostacích vniklých chybou lidského faktoru nebo v systematickém nezavádění vybraných dodacích listů či vybraných druhů léčivých přípravků do evidence. Při stanovení výše pokuty správní orgán vycházel mimo jiné z počtu nevidovaných balení, čemuž odpovídá i praxe prvostupňového orgánu. Žalobce odkazoval na příklady v minulosti uložených sankcí, které se však týkaly podstatně menšího počtu balení.
21. Žalovaný zdůraznil, že ve Sbírce listin obchodního rejstříku je poslední listina prokazující majetkovou situaci žalobce z roku 2020, žalobce se tedy dovolává ve svůj prospěch nesplnění své povinnosti dané zákonem č. 563/1991 Sb. Žalobce se ani k výši pokuty nevyjádřil v průběhu správního řízení ani nepředložil žádné listiny prokazující nepřiměřenost pokuty. Případné rozložení hrazení pokuty do splátek podléhá zákazu rozhodování na základě libovůle a jeho odmítnutí by muselo být řádně odůvodněno.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým

postupem souhlasili (souhlas účastníků byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován).

23. Žaloba není důvodná.

24. Soud vycházel z následující právní úpravy.

25. Dle § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech provozovatelé oprávnění k výdeji podle odstavce 2 vedou úplnou a průkaznou evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků uvedených v § 75 odst. 1 písm. a) a b) po jednotlivých položkách umožňující rozlišit lékovou formu, množství léčivé látky obsažené v jednotce hmotnosti, objemu nebo lékové formy, typ obalu a velikost balení léčivého přípravku, včetně kódu léčivého přípravku, pokud byl Ústavem nebo Veterinárním ústavem přidělen, a uchovávají tuto evidenci po dobu 5 let.

26. Dle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech poskytovatel zdravotních služeb se 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.

27. Dle § 107 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech za přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle § 103 odst. 9.

28. Soud předesílá, že v případech, kdy žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady pouze v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je dostatečné, když se k takto obecným námitkám vyjádří soud rovněž jen v obecné rovině. V tomto ohledu soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: *„Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat...míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“* Není ani smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

29. Žalobce předně namítal, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, trpí procesními vadami a vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu.

30. Městský soud v Praze k takto obecně vymezenému žalobnímu bodu konstatuje, že vzhledem k zásadě dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobce předmět soudního přezkumu vymezil jen nekonkrétními námitkami bez souvislosti se skutkovými výtkami. Odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené musí být učiněn tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jí tvrzené námitky (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č.j. 2 Azs 92/2005-58). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval popsanou dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). V předmětné věci žalobce v žalobě nikterak nespecifikoval, s jakým konkrétním předpisem, resp. jeho ustanovením, je napadené rozhodnutí v rozporu, stejně tak ani neuvedl, v čem konkrétně měl tento rozpor spočívat. Nijak ani nerozvedl své tvrzení, že v řízení došlo k procením pochybením a zda a jaký mělo to které pochybení dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí. Neupřesnil ani své tvrzení o nesprávně zjištěném skutkovém stavu, není tedy zřejmé, v čem konkrétně měla nedostatečnost skutkových zjištění spočívat. Městský soud v Praze konstatuje, že takto obecně formulovaná žalobní tvrzení nemohou být proto důvodná. Městský soud na tomto místě opakuje, že v otázce zjištění skutkového stavu a právního posouzení skutkové podstaty přestupku neshledal v prvostupňovém ani v napadeném rozhodnutí žádné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto uzavírá, že ust. § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech považuje v posuzovaném případě za naplněné.

31. Žalobce dále namítal nepřiměřenost výše pokuty.

32. Městský soud v Praze před vypořádáním tohoto bodu předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení správního orgánu, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č.j. 6 A 25/2002-42). Úkolem soudu tak v rámci posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č.j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko splnění podmínek pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005 č.j. 4 As 47/2004-87).

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

33. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp.zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004 sp.zn. Pl. ÚS 38/02).
34. Městský soud v Praze při posuzování přiměřenosti uložené pokuty vyšel ze shora popsáných judikатурních východisek a podrobněji se zabýval výší uložené pokuty, tedy zejména s ohledem na povahu a závažnost přestupku. Lze konstatovat, že okolnostmi stanovení druhu a výše sankce se žalovaný na straně 16-20 napadeného rozhodnutí, prvostupňový orgán pak na stranách 18-20 prvostupňového rozhodnutí.
35. Pokuta ve výši 1 950 000 Kč byla uložena v zákonném rozmezí blízko horní hranice sazby. Prvostupňový orgán poukázal na závažnost přestupku, který snižoval dohledatelnost léčivých přípravků, znemožňoval nad nimi dozor a nebylo zjištěno, jak bylo s nevidovanými léčivými přípravky naloženo. Závažnost přestupku dále zvýšilo množství nevidovaných léčivých přípravků. Jako polehčující okolnosti prvostupňový orgán hodnotil, že žalobce doposud nebyl za porušení povinností dle zákona o léčivech sankcionován a že nebyl prokázán negativní důsledek jeho protiprávního jednání. Žalovaný zdůraznil sankční a preventivní funkci pokuty. V této souvislosti soud připomíná, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80).
36. V uvedených úvahách správních orgánů soud nespatřuje prvky překročení zákonných mezí správního uvážení nebo jeho zneužití. Správní orgány řádně posoudily závažnost přestupku, kterou soud shodně se správními orgány považuje za vysokou. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením žalobce, že by správní orgány závažnost přestupku nehodnotily.
37. Žalobce namítal, že byly dány ještě další okolnosti, které měly správní orgány posoudit jako polehčující.
38. Polehčující okolnosti vyjmenovává v demonstrativním výčtu ustanovení § 39 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Polehčující okolnosti se mohou vztahovat v zásadě k jakémukoliv představitelnému aspektu spáchaného přestupku. Správní orgány však žalobcem zmiňovanou uplynulou dobu od spáchání přestupku, nápravu ze strany žalobce a způsob spáchání přestupku za polehčující okolnosti zjevně nepovažovali, když je mezi polehčující okolnosti neuvedly. To samo nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje, neboť správní orgány nejsou povinny vyjmenovávat všechny myslitelné okolnosti, které by mohly

být pokládány za polehčující, ale v daném případě nenastaly nebo nebyly jako polehčující shledány. Ani soud nepovažuje dobu uplynulou od spáchání přestupku za polehčující okolnost, neboť tím závažnost přestupku nijak snižována není, nadto bylo jednání zjištěno v rámci kontrol lékáren a nelze připustit, aby závažnost přestupku a zprostředkovaně také výše pokuty závisela na tom, jak dlouho zůstane protiprávní jednání nezjištěno za předpokladu, že nedojde k promlčení nebo prekluzi. Námitka žalobce ohledně tvrzené nápravy je zcela obecná a soudu není zřejmé, v jakém ohledu se měl žalobce napravit a čím je to dle mínění žalobce prokazováno. Soud se proto nemůže k této dílčí žalobní argumentaci vyjádřit jinak, než že s ohledem na její obecnost v ní také polehčující okolnost nespatřuje.

39. Způsob spáchání přestupku soud naopak shodně se správními orgány považuje spíše za přítěžující okolnost. Nelze souhlasit se žalobcem, že se jedná o běžný a ze skutkového hlediska obvyklý případ. Projednávaný případ se totiž vymyká svým rozsahem, a to nejenom co do počtu neevidovaných balení léčivých přípravků, ale také jejich peněžní hodnoty.
40. Městský soud se s úvahou žalovaného a s jeho zdůvodněním povahy přestupku a identifikací všech okolností rozhodných pro určení výše trestu zcela ztotožňuje. Soud je toho názoru, že žalovaný dostal své povinnosti náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěl k uložené výměře trestu. Vyhodnotil veškerá relevantní zákonná hlediska, a toto vyhodnocení následně promítl do odůvodnění svého rozhodnutí. Ukládaná úhrnná sankce dle přesvědčení soudu odráží konkrétní okolnosti případu a odpovídá zásadě individualizace. Žalovaný přihlédl nejen k míře závažnosti přestupku, ale i k zjištěným přítěžujícím okolnostem a polehčujícím okolnostem. Žalovaný tedy zvolil adekvátní výši pokuty téměř na hranici trestní sazby. Vzhledem k specifickým skutkovým okolnostem posuzovaného přestupku ani nelze shledat, že by žalovaný při ukládání výše trestu nějak vybočil ze své dosavadní správní praxe, kterou popisovali oba účastníci, neboť posuzovaný případ je neobvyklý svým rozsahem. S ohledem na všechny zjištěné skutečnosti městský soud dospěl k závěru, že pokuta nebyla uložena v nepřiměřené výši.
41. Žalobce dále namítal likvidační výši uložené pokuty, soud se proto zabýval charakterem uložené pokuty a jejím tvrzeným likvidačním dopadem na žalobce.
42. Soud vycházel ze závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, podle něž je *„správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí“*. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vyplynuly v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem.
43. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále upozornil na omezenou možnost správního orgánu fakticky zjistit majetkové poměry přestupce; v této souvislosti poukázal na důkazní břemeno účastníka řízení, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení. Rozšířený senát konstatoval, že *„[b]ude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby věřil jejich pravdivost.“ (rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS)

44. Městský soud konstatuje, že žalovaný při zvažování výše pokuty přihlédl k povaze a závažnosti posuzovaného přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a k ostatním okolnostem, jak je popsáno výše v tomto rozsudku. Úvaha o majetkových poměrech žalobce byla založena na účetní závěrce zveřejněné ve Sbírce listin Obchodního rejstříku k 21. 12. 2020, z níž vyplýval výsledek hospodaření po zdanění ve výši 38 000 Kč při čistém obratu za účetní období ve výši 61 547 000 Kč. Dále lze na majetkovou situaci usuzovat ze skutečnosti, že projednávaný přestupek se týká léčivých přípravků v hodnotě 74 518 271,95 Kč. Z toho lze usuzovat na obrat ještě významně vyšší než za rok 2020.
45. Lze dodat, že ač žalobce namítal likvidační výši pokuty, své tvrzení správním orgánům (a ani soudu) nijak nedoložil. Za situace, kdy žalobce sice namítl likvidační charakter pokuty již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, ale tato námitka až doposud, včetně řízení před soudem, nezískala konkrétnější obrysy a žalobce za účelem jejího posouzení nedoložil vůbec ničeho, žalovaný dle názoru soudu nepochybil, pokud vyšel z údajů, které měl k dispozici, ač sporých. Samotná skutečnost, že žalobce nebyl k doložení svých majetkových poměrů správními orgány výslovně vyzván, nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobí, neboť nejpozději spolu s podáním odvolání měl žalobce bezpochyby možnost svoji argumentaci o likvidačním charakteru pokuty doprovodit souvisejícími podklady. Žalobce tak ostatně neučinil ani v rámci soudního řízení. Přitom platí, že břemeno tvrzení i důkazní stran prokazování majetkových poměrů tíží účastníka řízení; úroveň součinnosti účastníka řízení do značné míry ovlivňuje výslednou preciznost posouzení možné likvidační povahy pokuty ve vztahu k jeho poměrům (obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020-35, který byl aprobován usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2264/21, ze dne 26. 8. 2021, nebo v rozsudku ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 As 374/2020-42, je rovněž aproboval Ústavní soud usnesením sp. zn. I. ÚS 2031/21, ze dne 14. 12. 2021).
46. Dále je vhodné poznamenat, že majetkové poměry pachatele deliktu stricto sensu nepatří mezi zákonná kritéria pro ukládání pokut za správní delikty (přestupky). Pokud by tomu tak bylo, mohlo by to vést k absurdním důsledkům, kdy nemajetný (například předlužený) subjekt by se fakticky mohl chovat na trhu libovolně a mohl by beztrestně páchat jakoukoliv protiprávní činnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č.j. 8 Afs 25/2012-351). Na tom nic nezmění ani znění ust. § 37 písm. g) zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něž je nutné v případě právnických a podnikajících fyzických osob zohlednit povahu jejich činnosti. Žalovaný ovšem nebyl povinen přesně poměřovat uloženou pokutu majetkovými poměry a hospodařením žalobce, ale byl povinen zohlednit pouze to, aby uložená pokuta neměla likvidační charakter, jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS.

47. Soud tedy s ohledem na shora uvedené uzavírá, že ve správním řízení (a ani v řízení soudním) nebylo možno dovodit, že by pro žalobce mohla být uložena pokuta likvidační, k čemuž správní spis neobsahuje žádné indicie, a jedná se tedy o pouhé nepodložené tvrzení žalobce. Dle názoru městského soudu uložena pokuta ve výši 1 950 000 Kč odpovídá veškerým okolnostem případu při zachování jejího sankčního a preventivního účinku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, nutnost přihlížet k majetkovým poměrům neznámá, že by pokuta měla ztratit cokoliv ze své účinnosti: „*Aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v prvé řadě však na závažnosti spáchaného deliktu.*“ Odkaz na tvrzenou likvidační výši pokuty tak nemůže omlouvat, ani na jeho základě nelze tolerovat deliktní jednání žalobce.
48. Soud proto uzavírá, že nepovažuje napadené rozhodnutí za nezákonné.
49. Žalobce navrhoval upuštění od uložení pokuty či snížení pokuty pro případ, že by soud nevyhověl návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí.
50. Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, a nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustil od něj nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených, a to lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
51. K otázce moderační je ovšem potřeba uvést, že jejím smyslem a účelem není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí, ale odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23). V jiném rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl: „*Moderační právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postižované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č.j. 6 As 248/2016-26).
52. V nyní projednávané věci byla uložena pokuta v rámci zákonné sazby, nevybočuje tedy z mezí stanovených zákonem. Soud uložnou pokutu považuje také za přiměřenou okolnostem případu a jeho závažnosti, a odpovídající svému účelu. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci shledány nebyly. Ani z obsahu správního spisu, z tvrzení účastníků řízení ani z žádných soudů známých okolností není zřejmé, že by uložena pokuta mohla být z nějakého důvodu hodnocena jako zjevně nepřiměřená, jak pro použití moderačního práva vyžaduje § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalobce k zjevné nepřiměřenosti ničeho mimořádného neuvedl. Proto soud návrhu na upuštění od uložení pokuty nebo snížení uložené pokuty vyhovět nemohl.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal důvodným žádný z předestřených žalobních bodů, ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. Samostatným výrokem soud zamítl návrh žalobce na moderaci uloženého trestu za přestupek, jenž vznesl v eventuálním petitu.
55. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 22. května 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.