



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **DEVĚTSIL JST, s.r.o.**, Purkyňova 3032/15, Plzeň, zast. advokátem doc. JUDr. Janem Kocinou, PhD., Malá 43/6, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2022, čj. MZDR 10196/2022-3/OLZP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2023, čj. 10 Ad 19/2022-69,

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.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Státního úřadu pro kontrolu léčiv (SÚKL) ze dne 10. 2. 2022 byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku ve formě pokračování podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech. Dopustila se jej tím, že jako provozovatelka Lékárny Devětsil JST a držitelka povolení k distribuci léčivých přípravků distribuovala ze skladu lékárny léčivé přípravky (odebrané pro potřeby své lékárny) do dvou provozoven na Slovensku (společností OLIVER Pharmacy s.r.o. a SAPPADA spol. s r.o.), a to v období od 1. 1. 2017 do 13. 12. 2018. Jednání žalobkyně bylo podle SÚKL v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Za přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.

[2] Proti rozhodnutí SÚKL podala žalobkyně odvolání. Shora uvedeným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí SÚKL tak, že zpřesnil časové období, v němž probíhala distribuce léčivých přípravků (od 18. 1. 2017 do 16. 11. 2018). Ve zbytku žalovaný potvrdil rozhodnutí SÚKL.

[3] Městský soud následně zamítl podanou žalobu.

2. Kasační řízení

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá nesprávné posouzení pojmu „lékárna“, který správní orgány a městský soud vyložily chybně. Za lékárnu ve smyslu zákona o léčivech je nutné považovat i lékárnu na Slovensku.

[5] Dále namítá nesprávné posouzení svého jednání jako naplňujícího znaky přestupku podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech. Stěžovatelka se mohla dopustit toliko přestupku podle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. V tomto ohledu se městský soud dostatečně nevypořádal s žalobní argumentací.

[6] Stěžovatelka rovněž namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů a napadeného rozsudku ve vztahu k posouzení jednotného záměru stěžovatelky. Správní orgány ani městský soud nevypořádaly argumentaci, podle níž nelze v dané věci dovodit jednotný záměr, který je jednou z podmínek pro spáchání přestupku ve formě pokračování. Jednání stěžovatelky není pokračováním, ale opakováním přestupku. Uvedené pochybení mělo za následek, že se městský soud nevypořádal se zánikem odpovědnosti za jednotlivé opakující se přestupky.

[7] Dále stěžovatelka namítá nedostatečné vymezení skutku (místa, času a způsobu spáchání přestupku). Závěr správních orgánů a městského soudu, že skutek byl popsán správně a úplně, je chybný.

[8] Stěžovatelka namítá také nesprávné posouzení nepřiměřené výše pokuty. Městský soud konstatoval, že není možné uplatnit obdobu absorpční zásady v přestupkových řízeních, která nejsou vedena společně z důvodu již zahájeného jiného řízení. Podle stěžovatelky by vždy mělo být přihlíženo k tomu, jaká řízení byla ve stejných či obdobných věcech vedena a jaké sankce byly uloženy. Sankce uložené stěžovateli v minulosti byly značného rozsahu a k jejich výši mělo být přihlédnuto. Městský soud měl dospět k závěru, že uložená sankce je zcela zjevně nepřiměřená.

[9] Stěžovatelka navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] V doplnění kasační stížnosti ze dne 19. 7. 2023 stěžovatelka uvedla, že předložila listiny dokládající absenci jednotného záměru, zejména čestné prohlášení společnosti OLIWER Pharmacy. Provedení navržených listinných důkazů by nebylo nijak zatěžující ani časově náročné. Jejich neprovedením správní orgány porušily právo stěžovatelky na obranu proti rozhodnutí. Jednotný záměr nebyl předmětem dokazování ve správním řízení a správní orgány se tak nevypořádaly s právní kvalifikací jednání stěžovatelky. Za neprokázaný a spekulativní považuje stěžovatelka závěr správních orgánů, podle nichž stěžovatelka počítala s dodávkou pro zahraniční lékárny, neboť jinak by její nevyužité zásoby byly značnou ekonomickou zátěží. Stěžovatelka nesouhlasí také s tím, že ve světle četnosti a množství distribuovaných léčivých přípravků a doby, po níž distribuce probíhala,

pokračování

se jeví jako účelový její argument o poskytování léčivých přípravků podle *ad hoc* požadavků konkrétní lékárny a aktuálního stavu zásob stěžovatelky. Vždy se řešila aktuální situace, což vylučuje jednotný záměr stěžovatelky. Je běžnou praxí poskytovat léčivé přípravky v režimu § 82 odst. 4 zákona o léčivech a jejich množství neznamena, že se jedná o nezákonné jednání. Stěžovatelka neměla žádný úmysl (ani nepřímý) jednat protiprávně, z povahy věci se tak nemůže jednat o pokračující přestupek. Městský soud převzal nesprávnou argumentaci správních orgánů.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadená rozhodnutí správních orgánů a rozsudek městského soudu. Podle jeho názoru je postaveno najisto, že pojmem lékárna ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech se rozumí jen a pouze lékárna česká, jak mnohokrát judikovaly správní soudy. Městský soud vysvětlil, že stěžovatelka neposkytla léčivé přípravky jiné lékárně, ale distribuovala je do zahraničí. Proto nelze v této věci aplikovat § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. Správní orgány a městský soud dostatečně zdůvodnily existenci jednotného záměru. K promlčecí době žalovaný konstatoval, že přestupek byl spáchán 16. 11. 2018 a řízení o něm bylo pravomocně skončeno dne 30. 9. 2022, tedy více než rok před zánikem odpovědnosti za přestupek. K přiměřenosti sankce žalovaný sdělil, že správní orgány postupovaly podle § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon). Přestupek projednávaný v této věci byl spáchán ke dni 16. 11. 2018, tj. až po zahájení zbývajících tří správních řízení. V daných věcech nebylo možné vést společné řízení, a proto správní orgány neměly povinnost uplatnit absorpční zásadu (což plyne rovněž z pravidel pro určení druhu a výměry trestu, kritérií povahy a závažnosti přestupku a výčtu – byť demonstrativního – polehčujících a přitěžujících okolností). Stěžovatelka se protiprávního jednání dopouštěla ve velkém rozsahu. Zákon o léčivech ani přestupkový zákon nevyklučují, aby stěžovatelce byla uložena pokuta na horní hranici zákonného rozmezí a aby se tak stalo opakovaně. Stěžovatelka pokračovala v protiprávní činnosti vědomě, neboť se jí dopouštěla i v době, kdy již bylo vedeno jiné přestupkové řízení. Žalovaný souhlasí s městským soudem, že pokuta ve výši 25 % maximální zákonné výše pokuty je adekvátní.

[12] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[13] Stěžovatelka v podání ze dne 17. 10. 2023 uvedla, že žalovaný zaujal zcela odlišný přístup ve věci společnosti LAVAL Pharma a.s., a to ve svém rozhodnutí ze dne 9. 9. 2023. Stěžovatelka v této věci od počátku upozorňuje na neprokázání jednotného záměru a na to, že jednotlivé skutky nebyly dostatečně přesně vymezeny. Ve věci LAVAL Pharma žalovaný uznal, že v rozhodnutí musí být přesně vymezena jednotlivá data tak, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné ohledně pokračování v přestupku. Tomu správní orgány v této věci nedostály, a proto jsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná. Stěžovatelka navrhla listinné důkazy rozhodnutími SÚKL ze dne 30. 5. 2023 a rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 9. 2023 ve věci LAVAL Pharma.

[14] V podání ze dne 27. 10. 2023 stěžovatelka sdělila, že popsany odlišný přístup zaujal žalovaný také v rozhodnutí ze dne 19. 10. 2023 ve věci společnosti Centrum prevence a léčby s.r.o. K důkazu navrhla uvedené rozhodnutí žalovaného.

[15] V podání ze dne 9. 8. 2024 stěžovatelka upozornila na rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2024, čj. 9 As 89/2024-52. Ve skutkově obdobné věci téže stěžovatelky NSS dovodil

pochybení správních orgánů při zkoumání jednotného záměru, neboť ten nebyl prokázán (nebylo vedeno dokazování). Jedná se o vadu, pro kterou je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné a je třeba je zrušit.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

3.1 Námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[17] NSS se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka namítla, že městský soud přezkoumal nepřezkoumatelná rozhodnutí správních orgánů a že sám nedostatečně posoudil žalobní argumentaci. Byla-li by námitka nepřezkoumatelnosti důvodná, zatížil by městský soud napadený rozsudek vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, a ze dne 28. 5. 2024, čj. 10 Afs 274/2022-45, bod 18 a tam citovanou judikaturu).

[18] Stěžovatelka namítla, že správní orgány nedostatečně vymezily skutek (místo, čas a způsob spáchání přestupku). NSS připomíná, že *„výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce. Smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. V rozhodnutí, jímž se trestá za spáchaný přestupek, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zajistit jen dostatečnou konkretizací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro celé řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu“* (bod 19 rozsudku NSS ze dne 8. 1. 2015, čj. 9 As 214/2014-48).

[19] Popsané požadavky na přesné vymezení skutku správní orgány v této věci splnily. Z výroku rozhodnutí SÚKL plyne, v jakém konkrétním období stěžovatelka distribuovala léčivé přípravky na Slovensko (toto období bylo zpřesněno rozhodnutím žalovaného o odvolání), že tak činila ze skladu lékárny DEVĚTSIL JST do konkrétních provozoven na Slovensku, tedy jakým společností je distribuovala, v jakém množství, na základě jaké výdejky a k jakému datu byly konkrétní výdejky vystaveny. Ve výroku jsou rovněž uvedena čísla a datum vystavení faktur týkajících se těchto výdejků a prodejní cena léčivých přípravků. Také je uvedeno, že stěžovatelka byla v pozici provozovatelky lékárny DEVĚTSIL JST a současně držitelky povolení k distribuci léčivých přípravků, a že léčivé přípravky odebírala pro potřeby své lékárny, avšak následně je distribuovala na Slovensko. Vymezením skutku se SÚKL zabývá také v *odůvodnění* napadeného rozhodnutí. NSS uzavírá, že místo, čas a způsob spáchání přestupku byly vymezeny dostatečně a nezaměnitelně s jiným jednáním. Také městský soud se vymezením skutku podrobně zabýval (viz body 41 až 45 napadeného rozsudku). Dílčí kasační námitka nepřezkoumatelnosti tedy není důvodná.

[20] Stěžovatelka také namítla, že městský soud nedostatečně vypořádal žalobní námitku, že stěžovatelka se mohla dopustit toliko přestupku podle § 103 odst. 10 písm. e) zákona

pokračování

o léčivech. Ani tato dílčí námitka není důvodná, neboť městský soud, vědom si žalobní argumentace stěžovatelky (viz rekapitulační bod 4 napadeného rozsudku), vypořádal její podstatu v bodech 20 až 22 napadeného rozsudku.

3.2 Námitka nedostatečného (a nesprávného) posouzení jednotného záměru

[21] Podle stěžovatelky správní orgány dále nedostatečně posoudily jednotný záměr stěžovatelky jako podmínku pro spáchání přestupku ve formě pokračování. Jednotný záměr nebyl ve správním řízení dokazován. V důsledku toho se správní orgány nevypořádaly se zánikem odpovědnosti za jednotlivé opakující se přestupky.

[22] Stěžovatelka však zároveň polemizuje s tím, zda je posouzení správních orgánů věcně správné, a namítá, že městský soud převzal nesprávnou argumentaci správních orgánů. Stěžovatelka tedy jednak namítá vadu nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zároveň však namítá i nesprávné právní posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (což z povahy věci nebývá možné, jestliže je napadené rozhodnutí přezkoumatelné).

[23] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Ukázala-li by se důvodnou, NSS by nemohl posuzovat věcnou správnost posouzení správních orgánů a městského soudu.

[24] Podle § 7 přestupkového zákona *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*. Aby bylo možné jednání označit za pokračování v přestupku, je nutné splnit všechny zákonné podmínky kumulativně.

[25] Od pokračování v přestupku je třeba odlišovat opakování přestupku. V případě opakování přestupku se jedná o dva či více přestupků, které sice naplňují stejnou skutkovou podstatu, ale nejsou vedeny stejným záměrem (srov. bod 86 rozsudku NSS ze dne 20. 4. 2023, čj. 1 As 116/2022-92).

[26] Trestnost přestupků (dříve též správních deliktů) se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Jednotný záměr u pokračování v přestupku spočívá v tom, že jednotlivé útoky jsou z hlediska subjektivní stránky spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí, alespoň v nejhrubších rysech, i další útoky. Po objektivní stránce se pak tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování jediného záměru. Jednotný záměr nemůže z povahy věci existovat u nedbalostních přestupků, a proto je u nich vyloučeno pokračování ve smyslu § 7 přestupkového zákona. Jednotný záměr je třeba v přestupkovém řízení řádně odůvodnit a také dokázat (srov. bod 30 rozsudku NSS čj. 9 As 89/2024-52).

[27] K jednotnému záměru právnické osoby u jiných správních deliktů (v nynější terminologii přestupků) se NSS vyjádřil v bodě 19 rozsudku ze dne 18. 7. 2019, čj. 10 As 96/2018-59, ve kterém uvedl: *„Mezi správními delikty (přestupky), které jsou založeny na objektivní odpovědnosti, budou takové, které byly způsobeny jednáním vědomým a úmyslným; jednáním vědomým a srozuměným s následkem; jednáním vědomým, u něž pachatel neuvážil následek; a jednáním nevědomým, jehož pachatel ale měl vědět, k čemu povede*.

Kromě těchto čtyř skupin, které odpovídají úmyslu přímému a nepřímému a nedbalosti vědomé a nevědomé, mohou nastat v režimu objektivní odpovědnosti i situace, v nichž pachatel nevěděl a vědět nemohl, k čemu povede jeho jednání, přesto se mu odpovědnost přičítá. Jednotný záměr jistě bude možné zkoumat u takových protiprávních jednání, která jejich pachatel činil vědomě a úmyslně, nebo aspoň vědomě a při srozumění s následkem.“

[28] Pro úplnost NSS sděluje, že v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, čj. 9 Afs 55/2013-43, NSS založil jednotný záměr stěžovatele – správního orgánu toliko na vědomí o zákonné povinnosti, kterou správní orgán porušil. Následná judikatura však připomněla, že pouhá vědomost o zákonné povinnosti nepostačuje. Pokračování v přestupku je totiž vyloučeno u nedbalostních přestupků (stejně jako tomu je u trestných činů), a proto může být jednotný záměr zkoumán pouze u úmyslných protiprávních jednání (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62 a čj. 10 As 96/2018-59). V bodě 35 rozsudku čj. 9 As 89/2024-52 NSS doplnil, že „tímto judikatorním vývojem není nijak popřeno obecné pravidlo, že v případě jiných správních deliktů [resp. přestupků, pozn. NSS] právnických osob se uplatňuje objektivní odpovědnost. NSS k tomu nicméně v nedávném rozsudku ze dne 26. 4. 2024, čj. 5 As 28/2023-35, uvedl, že i u přestupků založených na objektivní odpovědnosti může být forma zavinění relevantní, a to např. při stanovení výše ukládané sankce nebo právě u přestupků pokračujících, jichž se lze dopustit pouze úmyslným jednáním, jinak totiž podmínka jednotného záměru není splněna. V těchto případech tak představuje jednotný záměr, čili subjektivní vztah pachatele k protiprávnímu jednání, jednu ze zákonných podmínek pokračování v přestupku. Pro konstatování, že se pachatel dopustil pokračujícího přestupku, je proto nezbytné zabývat se zaviněním a prokázat existenci jednotného záměru“.

[29] Jak již bylo uvedeno výše, jednotný záměr stěžovatelky je třeba dokazovat. V nyní projednávané věci se nabízí například prokázání, zda jednotný záměr měla fyzická osoba, jejíž jednání je stěžovatelce přičitatelné. Alternativně může správní orgán dokazovat například z nepřímých důkazů, tj. z množství léčivých přípravků, které byly distribuovány na Slovensko, z četnosti či pravidelnosti této distribuce, z dalších okolností této distribuce, ale též z podkladů, ze kterých by bylo možné zjistit vědomost stěžovatelky o protiprávnosti jejího jednání (viz bod 37 rozsudku NSS čj. 9 As 89/2024-52).

[30] NSS dospěl k závěru, že v projednávané věci správní orgány dostatečně posoudily a prokázaly naplnění podmínek jednotného záměru stěžovatelky.

[31] SÚKL se zabýval naplněním všech podmínek pokračování v přestupku na str. 28 a 29 napadeného rozhodnutí. Nejprve vyšel z rozsudku NSS čj. 9 Afs 55/2013-43 a konstatoval, že stěžovatelka si musela být vědoma svých zákonných povinností stanovených v § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Pouze u této úvahy, která by sama o sobě nebyla dostatečná (srov. rozsudek NSS čj. 9 As 89/2024-52), však SÚKL v této věci nezůstal.

[32] SÚKL dále zjevně vyšel z obsahu správního spisu a provedeného dokazování. Poukázal na četnost dodávek léčivých přípravků do zahraniční (minimálně dvě dodávky za měsíc) a na počet léčivých přípravků na jednotlivých výdejkách, zejména na to, že zcela běžně bylo v rámci jedné výdejky distribuováno zahraničnímu subjektu i několik desítek balení léčivých přípravků. Vzhledem k těmto údajům SÚKL vyslovil názor, že stěžovatelka nemohla poptávku zahraničních subjektů v takovémto objemu pokrývat z nevyužitých zásob léčivých přípravků vznikajících při běžné činnosti lékárny, ale již při činění

pokračování

objednávek u svých distributorů počítala s tím, že bude mít pro léčivé přípravky i jiný odbyt než běžné výdeje volným prodejem, na lékařské předpisy a žádanky. Tomu stěžovatelka přizpůsobovala i své objednávky. Podle SÚKL tedy stěžovatelka již při objednávkách léčivých přípravků do své lékárny počítala s dodávkami slovenským společenstvem, neboť při běžném provozu by takovéto „nevyužité zásoby“ léčivých přípravků představovaly pro stěžovatelku značnou ekonomickou zátěž, protože v nich měla vázány finanční prostředky a hrozilo by, že takto „nadlimitně objednané“ léčivé přípravky časem expirují a stěžovatelka přijde o své finance. SÚKL uzavřel, že popsání skutečnosti svědčí o tom, že stěžovatelka jednala v nepřímém úmyslu – již při nákupu léčivých přípravků byla srozuměna s tím, že je dodá do zahraničí. SÚKL vyhodnotil jako účelové tvrzení stěžovatelky, že neměla jednotný záměr, neboť požadavek na poskytnutí léčivých přípravků vyvstal vždy *ad hoc* podle potřeb a na základě individuálních žádostí odebírajících lékáren.

[33] Žalovaný se jednotným záměrem stěžovatelky zabývá na str. 18 a 19 napadeného rozhodnutí o odvolání. Žalovaný souhlasí se závěry SÚKL a výslovně odkazuje na spisovou dokumentaci – dodané faktury apod., tedy na důkazy, které jsou součástí správního spisu.

[34] Městský soud podrobně posoudil jednotný záměr stěžovatelky v bodech 27 a násl. napadeného rozsudku a výslovně přitom rozlišil pokračování v přestupku a jeho opakování. Dodal, že si lze obtížně představit, jak by slovenské lékárny za situace, kterou popsal SÚKL, vždy *ad hoc* poptávaly u stěžovatelky léčivé přípravky. Způsob spáchání všech dílčích útoků (pravidelnost, blízká časová souvislost a objem dodávek) totiž vylučuje, aby požadavek na poskytnutí léčivých přípravků vyvstal vždy podle potřeb a na základě individuálních žádostí odebírajících subjektů. Proto se ztotožnil s názorem SÚKL, že obhajoba stěžovatelky byla účelová.

[35] NSS pro úplnost sděluje, že správní orgány ani městský soud neopomenuly čestné prohlášení společnosti OLIVER Pharmacy. Naopak, SÚKL se na str. 25 napadeného rozhodnutí zabýval rovněž předloženou listinou – čestným prohlášením společnosti OLIVER Pharmacy. Podle SÚKL z něj plyne, že tento subjekt u stěžovatelky poptával léčivé přípravky, které se mu nedařilo získat od distributorů. To však nic nemění na skutečnosti, že zahraniční lékárna není lékárnou ve smyslu zákona o léčivech, a proto jí nelze poskytovat léčivé přípravky v režimu § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Čestné prohlášení proto nemohlo mít vliv na právní kvalifikaci jednání stěžovatelky. Žalovaný se k uvedenému důkazu vyjádřil na str. 33 a 34 napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že v rozhodnutí dostatečně vypořádal námitku týkající se pojmu „lékárna“ a námitku prokázání jednotného záměru stěžovatelky, a proto na posouzení námitek v daném ohledu odkázal. Městský soud se k čestnému prohlášení vyjádřil v bodech 35 a 36 napadeného rozsudku. Konstatoval, že správní orgány sice čestné prohlášení hodnotily, učinily tak ovšem nesprávně. Správní orgány jej totiž zohlednily především při posouzení pojmu „lékárna“, nikoliv k prokázání ne/jednotnosti záměru stěžovatelky. Tento postup ovšem neměl na zákonnost napadených rozhodnutí vliv, neboť okolnosti případu svědčící o jednotném záměru stěžovatelky jsou natolik přesvědčivé, že ani „správné“ hodnocení čestného prohlášení by na výsledek řízení nemělo vliv.

[36] NSS uzavírá, že správní orgány a také městský soud posoudily jednotný záměr přezkoumatelným způsobem. Vycházely přitom z obsahu správního spisu a nepřímý úmysl prokázaly tzv. nepřímými důkazy (množství léčivých přípravků, četnost a pravidelnost

distribuce, okolnosti objednávek pro lékárnu DEVĚTSIL JST a jejího běžného prodeje, tedy zjištění z konkrétních faktur, výdejek apod.). Není pravda, že by správní orgány neprovedly dokazování. Jinými slovy, skutečnost, že stěžovatelka nesouhlasí se zjištěným skutkovým stavem, sama o sobě nemůže vést k závěru, že správní orgány porušily její právo na obranu proti správním rozhodnutím. Kasační námitka nedostatečného posouzení jednotného záměru a neprovedení dokazování není důvodná.

[37] Podle NSS je posouzení jednotného záměru stěžovatelky nejen přezkoumatelné a prokázané, ale také správné. NSS se ztotožňuje se závěry správních orgánů a městského soudu (které jsou shrnuty výše) a v podrobnostech na ně odkazuje. Správní orgány a městský soud posoudily jednotný záměr na základě správních zákonných a judikатурních východisek. Rozsudek NSS čj. 9 Afs 55/2013-43 (z něhož by bylo možné učinit nesprávný závěr, že u stěžovatelky v této věci postačí vědomost jejích zákonných povinností) byl pouze jedním z nich. To, že stěžovatelka nesouhlasí se závěry správních orgánů a městského soudu a považuje je za spekulativní, neznamená, že jsou takové závěry nesprávné.

[38] Lze shrnout, že správní orgány prokázaly jednotný záměr stěžovatelky pomocí nepřímých důkazů. Jejím záměrem byla distribuce konkrétních léčivých přípravků slovenským odběratelům. Stěžovatelka musela vědět, že popsané jednání nemohlo probíhat v režimu § 82 odst. 4 zákona o léčivech, neboť slovenští odběratelé nejsou lékárnami ve smyslu citovaného ustanovení (podrobněji níže). Množství a časová souslednost dodávek svědčí o tom, že taková poptávka nemohla být pokryta z nevyužitých zásob léčivých přípravků vznikajících při běžné činnosti lékárny DEVĚTSIL JST. Stěžovatelka si již při činění objednávek u distributorů musela být vědoma, že pro léčivé přípravky bude mít i jiný odbyt než ve své lékárně. Vzhledem k těmto okolnostem lze hodnotit jako účelovou obranu stěžovatelky, že by tak často a v takovém objemu vyvstávaly *ad hoc* požadavky slovenských odběratelů.

[39] Vzhledem k tomu, že jednání stěžovatelky bylo pokračováním v přestupku, nikoliv opakujícím se přestupkem, nemohl NSS přisvědčit názoru stěžovatelky, že měl městský soud vypořádat zánik odpovědnosti za jednotlivé opakující se přestupky. Nad rámec nezbytného NSS uvádí, že městský soud se zabýval zánikem odpovědnosti za pokračující správní delikt, a to v bodech 37 až 40 napadeného rozsudku.

[40] Kasační námitka nesprávného posouzení jednotného záměru městským soudem není důvodná.

3.3 Další námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[41] Stěžovatelka namítla nesprávné posouzení pojmu „lékárna“, neboť podle jejího názoru je lékárnou ve smyslu zákona o léčivech také lékárna na Slovensku. Tuto námitku již vypořádal městský soud v bodech 13 a násl. napadeného rozsudku. Lze shrnout, že postupovat podle § 82 odst. 4 zákona o léčivech lze pouze výjimečně při přesunu léčivých přípravků mezi lékárnami sídlícími v ČR (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2022, čj. 10 As 52/2021-144, a čj. 9 As 84/2024-52). Stěžovatelka tedy nejednala v souladu s tímto ustanovením, poskytla-li léčivé přípravky lékárně sídlící na Slovensku. Kasační námitka není důvodná.

pokračování

[42] Dále stěžovatelka namítla, že se mohla dopustit toliko přestupku podle § 103 odst. 10 písm. e), nikoliv podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech.

[43] Podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech *se provozovatel dopustí přestupku tím, že poruší zákaz distribuovat léčivé přípravky, které odebral jako provozovatel lékárny podle § 82 odst. 4.*

[44] Podle § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech *se provozovatel lékárny dopustí přestupku 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.*

[45] NSS souhlasí s posouzením správních orgánů a městského soudu. Již SÚKL na str. 24 svého rozhodnutí konstatoval, že zahraniční lékárna není lékárnou ve smyslu zákona o léčivech, a tedy není ani jinou lékárnou ve smyslu § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech. Také městský soud v bodech 20 až 22 napadeného rozsudku vysvětlil, že citované ustanovení na případ stěžovatelky jednoduše nedopadá, protože se týká situace, v níž provozovatel poskytne jiné lékárně (na území ČR) léčivý přípravek v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech. Jinými slovy lékárna sice poskytne jiné lékárně léčivý přípravek, ale nesplňuje právě ty specifické výjimečné okolnosti, které § 82 odst. 4 zákona o léčivech vyžaduje, tzn. podmínku, že jej v potřebném čase nemůže získat od distributora nebo že má nevyužité zásoby léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. Jednání stěžovatelky nesplňuje již samotnou hypotézu § 103 odst. 10 písm. e) zákona o léčivech, protože neposkytla léčivé přípravky lékárně ve smyslu tohoto zákona (ale slovenskému odběrateli). Proto je aplikace tohoto ustanovení vyloučena a kasační námitka nesprávného posouzení není důvodná.

[46] Dále stěžovatelka namítla nesprávné posouzení nepřiměřené výše uložené pokuty. Stěžovatelka se domnívá, že měla být uplatněna tzv. absorpční zásada, resp. mělo být přihlíženo k tomu, jaká řízení byla ve stejných či obdobných věcech vedena a jaké sankce byly stěžovateli dříve uloženy. NSS předně uvádí, že i když je kasační námitka velmi stručná a obecná, městský soud se k uložené pokutě velmi podrobně vyjádřil v bodech 46 a násl. napadeného rozsudku.

[47] NSS ve shodě s městským soudem konstatuje, že stěžovatelka nebrojila proti konkrétnímu posouzení výše ukládané sankce ze strany SÚKL (str. 30 až 33 rozhodnutí SÚKL). SÚKL postupoval při stanovení výše pokuty podle § 37 (a násl.) přestupkového zákona a přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, přitěžujícím i polehčujícím okolnostem a k povaze činnosti stěžovatelky. Žalovaný se ztotožnil s hodnocením SÚKL a ani NSS v něm, tím spíše při absenci věcné kasační námitky, nespátřuje žádné pochybení.

[48] Dále je třeba posoudit, zda bylo namísto přihlédnout k výši pokut uložených v předchozích řízeních vedených se stěžovatelkou, tj. uplatnit tzv. absorpční zásadu. Také tuto otázku již důkladně a správně posoudil městský soud v bodech 52 až 57 napadeného rozsudku a NSS na něj v podrobnostech odkazuje.

[49] Mezi účastníky není sporné, že SÚKL stěžovatelku uznal vinnou ze spáchání totožného přestupku (deliktu) již v roce 2016 a 2018. Sporným činí stěžovatelka jen to, zda sankce dříve uplatněné mohou mít vliv na vyšší sankce v nyní přezkoumávaném řízení.

[50] Městský soud v napadeném rozsudku odkázal na přílehlavou judikaturu NSS (rozsudky ze dne 25. 11. 2022, čj. 5 As 117/2021-33, a ze dne 2. 2. 2023, čj. 9 As 29/2021-33), z níž plyne, že předpokladem pro aplikaci absorpční zásady, jakož i zohlednění dříve uložených pokut podle § 37 písm. b) přestupkového zákona, je možnost vést o sbíhajících se přestupcích společné řízení (§ 88 odst. 1 přestupkového zákona). Ustanovení § 37 písm. b) přestupkového zákona se týká toliko případů, v nichž bylo vedeno více samostatných správních řízení, ačkoli obecně mělo být vedeno společné řízení, jelikož se jednalo o souběh přestupků. Jinými slovy, dílčí procesní instituty určené ke zohlednění dříve uložené sankce za sbíhající se přestupky mají být aplikovány jen na přestupky, o nichž mohlo být vedeno společné řízení. Správní orgány tedy nejsou povinny přihlídnout při stanovení sankce k již uloženým trestům v předchozích řízeních, jestliže v takových věcech nemohlo být vedeno společné řízení. Absorpční zásada se v takové situaci neuplatní.

[51] Podle § 88 odst. 3 přestupkového zákona *se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že SÚKL nemohl vést společné řízení o nyní projednávaném přestupku a předcházejících přestupcích. NSS vychází ze skutečností konstatovaných městským soudem v bodě 51 napadeného rozsudku, které stěžovatelka nezpochybnila. Předchozí řízení o přestupcích stěžovatelky SÚKL zahájil dne 10. 6. 2016 a dne 18. 10. 2018. Nyní projednávaný skutek stěžovatelka spáchala dne 16. 11. 2018 (byl dokonán poslední dílčí útok nyní projednávaného přestupku). Aplikace absorpční zásady tedy nebyla na místě a správní orgány nebyly povinny uvážit nižší výši pokuty s ohledem na již dříve uložené sankce.

[52] NSS shrnuje, že argumenty stěžovatelky, jež by měly vést ke snížení uložené pokuty, nemají oporu v zákoně ani judikatuře. Kasační námitka nesprávného posouzení přiměřenosti výše pokuty není důvodná.

[53] Závěrem NSS konstatuje, že neprovedl důkazy rozhodnutími SÚKL v jiných věcech z roku 2023 (LAVAL Pharma a Centrum prevence a léčby). NSS připomíná, že soudy při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 ve spojení s § 120, § 109 odst. 5 s. ř. s.). Nadto by provedení dalších důkazů ve věci bylo nadbytečné, neboť obsah správního a soudního spisu byl pro posouzení předmětu tohoto řízení zcela dostatečný.

4. Závěr a náklady řízení

[54] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[55] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

pokračování

V Brně dne 20. srpna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu