



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **DEVĚTSIL JST, s.r.o.**, IČO: 252 16 791  
se sídlem Plzeň, Purkyňova 3032/15  
zastoupený advokátem doc. JUDr. Janem Kocinou, Ph.D.  
se sídlem Plzeň, Malá 43/6

proti  
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**  
se sídlem Praha 2, Palackého nám. 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2024, č. j. MZDR 20711/2024-4/OLZP,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

*I. Základ sporu*

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv ze dne 3. 2. 2021, č. j. sukl32677/2021, sp. zn. sukl175599/2018. Uvedeným rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 103 odst. 6 písm. g) zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o léčivech“). Tohoto správního deliktu se dopustil tím, že

- a) jako provozovatel lékárny Samaritán, na adrese Fr. Ondříčka 1088/2, 340 11 České Budějovice, v období od ledna 2014 do listopadu 2016 použil v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech k distribuci podle § 5 odst. 5 tohoto zákona celkem 19 101 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 12 787 353,58 Kč, které odebral jako provozovatel lékárny pro potřeby své lékárny, a tato balení distribuoval zahraničním odběratelům,
- b) jako provozovatel lékárny Samaritán – odloučeného oddělení výdeje léčiv, na adrese Sokolská 87, 373 63 Ševětín, v období od května 2015 do dubna 2017 použil v rozporu s § 82 odst. 4 zákona o léčivech k distribuci dle § 5 odst. 5 tohoto zákona celkem 16 482 balení registrovaných léčivých přípravků v celkové hodnotě 12 447 086,37 Kč, tato balení distribuovala ze skladu kontrolované lékárny – odloučeného oddělení výdeje léčiv – zahraničním odběratelům, v obou případech třem slovenským společnostem.

Za spáchání výše uvedeného správního deliktu byla žalobci uložena pokuta dle § 107 odst. 1 písm. e) zákona o léčivech ve výši 9 000 000 Kč.

2. Žalovaný v dané věci rozhodoval již podruhé, když jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2024, č. j. 9 As 89/2024-52. Důvodem zrušení předchozího rozhodnutí žalovaného byl závěr Nejvyššího správního soudu, podle kterého žalovaný nedostatečně odůvodnil jednotný záměr u pokračování ve správním deliktu, ze kterého byl žalobce shledán vinným.

## *II. Obsah žaloby*

3. *V prvním žalobním bodě* žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, pokud jde o posouzení jednotného záměru žalobce. Žalobce byl přesvědčen, že žalovaný nedostatečně reflektoval závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 89/2024, a tedy že napadené rozhodnutí nesplňuje podmínky pro uznání žalobce vinného z pokračování deliktního jednání. Dle žalobce nebyl naplněn jednotný záměr.
4. Tvrdil, že jeho jednání může být posouzeno pouze jako opakování přestupku. Žalobce nebyl veden jednotným záměrem a jednotný záměr ani nebyl předmětem dokazování. Žalovaný neprovedl žádné další dokazování, ač na to byl Nejvyšším správním soudem výslovně upozorněn. Žalovaný se při prokázání jednotného záměru snažil vytvořit domněnky, které nejsou podloženy důkazy (viz strana 16 a 17). Žalovaný omezil odůvodnění ve vztahu k jednotnému záměru na to, že žalobce: (1) musel počítat i s jiným odbytem objednaných léků než ve svých lékárnách, (2) by neobjednával větší množství léků, pokud by je nechtěl distribuovat do jiných lékáren a (3) měl zájem dodávat léčivé přípravky do zahraničí.
5. Žalobce namítal, že závěry žalovaného nejsou podloženy žádnými důkazy a jedná se o čistě spekulativní závěry. Žalovaný se spokojil s tím, že alternativně může dokazovat jednotný záměr z nepřímých důkazů, nicméně o primární dokazování a zjišťování toho, zda k porušení zákonné povinnosti došlo úmyslným jednáním, se žalovaný nepokusil a nevysvětlil, z jakého důvodu tak neučinil. Žalovaný dovodil, že se muselo jednat o jednotný záměr žalobce, jelikož k útokům docházelo opakovaně. Žalovaný však opominul závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 As 379/2018-40. Běžná praxe

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

poskytování přípravků v režimu § 82 odst. 4 zákona o léčivech a množství poskytnutých přípravků neznamenají, že se jedná o záležitost nezákonnou.

6. Žalobce tvrdil, že žádný úmysl (a to ani nepřímý) jednat protiprávně neměl. Z povahy věci se tak nemůže jednat o pokračující delikt.
7. Dále žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2024, č. j. 1 As 217/2023-28 (bod 26), s tím, že žalovaný dokazování tímto směrem nevedl a není tedy schopen objektivně posoudit všechny individuální podmínky vztahující se k žalobci, jeho stavu v době jednání, skladových zásob v lékárně apod. Bez dalšího provedení dokazování nemůže žalovaný objektivně posoudit jednotný záměr žalobce.
8. Konečně žalobce poukázal na skutečnost, že ani nemohl dlouhodobě plánovat použití přípravků za tímto účelem, neboť jednotlivé požadavky a dohody vznikly vždy ad hoc podle aktuálního stavu zásob a aktuálního požadavku konkrétní lékárny. V takovém případě nemůže být řeč o jednotném záměru žalobce, neboť vždy se řešila aktuální situace. Správní orgány neprokázaly opak a v tomto ohledu jsou jejich rozhodnutí vadná.
9. *Ve druhém žalobním bodě* žalobce namítal vady výroku napadeného rozhodnutí. Uvedl, že přestože byl žalovaný opakovaně poučen, nebyl ani v rámci napadeného rozhodnutí schopen ve výroku rozhodnutí uvést, zda se jedná o pokračující delikt, či nikoliv. K tomu žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144.
10. *Ve třetím žalobním bodě* žalobce namítal nedostatečné posouzení zániku odpovědnosti žalobce za přestupek. Uvedl, že nedostatečné prokázání jednotného záměru znamená, že jednání žalobce nelze považovat za pokračující přestupek. Dle žalobce je tak nutné zabývat se otázkou zániku odpovědnosti žalobce za přestupek ve vztahu ke každému skutku, který je součástí souběhu přestupků (jejich opakování). K zániku jeho odpovědnosti za přestupky došlo uplynutím pěti let od spáchání každého jednotlivého přestupku, který je součástí souběhu (resp. opakování) přestupků. Odpovědnost žalobce tak v podstatném rozsahu zanikla.
11. K tomu žalobce poukázal na to, že plynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní, respektive správněprávní reakce na čin jak z hlediska generální, tak individuální prevence (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20), z toho důvodu je na místě i u jednotlivých nepromlčených přestupků ukládat sankci mírnější. Předmětem posouzení žalovaného bylo jednání žalobce, k němuž došlo již před 4 až 5 lety. Není tak namístě ukládat žalobci tak citelnou sankci.
12. *Ve čtvrtém žalobním bodě* žalobce namítal, že jeho jednání bylo prekludováno.
13. *V pátém žalobním bodě* rozporoval odůvodnění výše uložené pokuty. Předně tvrdil, že závěr správního orgánu prvního stupně, že uložená pokuta odpovídá jeho rozhodovací praxi v obdobných případech, je nepřezkoumatelný a neodůvodněný. Ve věci tak došlo k porušení zásady objektivní při ukládání správní sankce.
14. Dále žalobce poukázal na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, Sb. NSS 2092/2010, s tím, že správní orgány mají hodnotit majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování. Namítal, že bylo povinností správního orgánu zjišťovat z úřední povinnosti ekonomickou situaci žalobce k datu jeho rozhodnutí. Správnímu orgánu prvního stupně nic nebránilo, aby si pro účely stanovení výše pokuty vyžádal podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

event. přímo od žalobce, to však neučinil. Žalovaný pak zjistil toliko údaje z „justice“, ve kterém odkazuje na účetní závěrky založené do sbírky listin. Tento odkaz dle žalobce nemůže být považován za komplexní majetkové šetření správního orgánu ve vztahu k situaci žalobce.

15. Žalobce rovněž tvrdil, že žalovaný měl reflektovat i dlouhý časový úsek od jednotlivých jednání vymezených v rozhodnutí a také to, že k průtahům došlo zejména ze strany správních orgánů, které svým pochybením zapříčinily vady původního rozhodnutí.
16. Uložená sankce je dle žalobce nepřiměřená a vymyká se běžné praxi. Žalovaný neuvedl, z jakého důvodu přistoupil k uložení sankce ve výši 9 mil. Kč. Pouze sdělil, že se jedná o typově nejzávažnější jednání s možností uložit sankci až 20 mil. Kč. Přesná výše sankce nicméně není dále zdůvodněna.
17. *Závěrem žaloby* žalobce požádal soud, aby sankci uloženou ve zcela zjevně nepřiměřené výši snížil, event. aby s přihlédnutím ke všem okolnostem případu od uložení peněžité sankce zcela upustil.

### *III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě*

18. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
19. *K prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný odkázal na bod 37 rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 89/2024, s tím, že v napadeném rozhodnutí postupoval v souladu s ním. Závěry žalovaného mají oporu v důkazech, které jsou součástí správního spisu. Konkrétně k lékárně Samaritán žalovaný poukázal na přílohy č. 1, č. 2 a č. 3 protokolu o kontrole sp. zn. sukls290002/2016 ze dne 15. 3. 2017, k odloučenému oddělení výdeje léčiv Ševětín pak na přílohy č. 1, č. 2 a č. 3 protokolu o kontrole sp. zn. sukls121905/2017 ze dne 9. 8. 2017. Dále uvedl, že předmětné doklady jsou součástí správního spisu a žalobce se s nimi mohl kdykoliv v průběhu správního řízení seznámit prostřednictvím nahlédnutí do správního spisu. Jejich obsah nebyl v průběhu správního řízení zpochybněn.
20. Žalovaný rovněž uvedl, že se naplněním podmínek pro posouzení spáchaného správního deliktu ve formě pokračování velmi podrobně zabýval v napadeném rozhodnutí (viz strana 14 až 17). K žalobcem citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 As 379/2018-40, žalovaný uvedl, že při odůvodnění napadeného rozhodnutí nevycházel pouze z „*mnohosti skutků a případné blízké časové souvislosti*“, ale zejména z rozsahu protiprávního jednání v rámci každého jednotlivého dílčího útoku, kdy objemy léčivých přípravků dodávaných zahraničním odběratelům nemohly vzniknout jako nadbytečné zásoby léčivých přípravků vzniklé při běžné činnosti kontrolovaných lékáren, rozhodně ne pravidelně každý měsíc po dobu 2 let a 10 měsíců (lékárna Samaritán), respektive 1 roku a 11 měsíců (OOVL Ševětín). Žádný provozovatel lékárny nealokuje 12 787 353,86 Kč, respektive 12 447 086 Kč (tedy dohromady více než 25 milionů Kč) do léčivých přípravků, které nepotřebuje pro své pacienty, aniž by pro ně neměl zajištěný jiný odbyt. Žalobce tedy musel vědět, že předmětné léčivé přípravky nebude vydávat pacientům a zároveň si musel být vědom skutečnosti, že je zahraničním odběratelům nemůže poskytnout v režimu § 82 odst. 4 zákona o léčivech (viz bod 45 rozsudku sp. zn. 9 As 89/2024).
21. Jednotný záměr žalovaný rovněž dovodil z argumentace žalobce v rámci správního a soudního řízení. Z argumentace je dostatečně zřejmé, že žalobce chtěl distribuovat léčivé

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

přípravky do zahraničí, neboť se snažil přesvědčit správní a soudní orgány, že lékárny na Slovensku jsou lékárnami ve smyslu českého právního řádu, a to již v rámci několika správních řízení, která jsou se žalobcem vedena. Žalobce nevzal na vědomí, že v jeho případě se nemohlo jednat o poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech, ačkoli to jasně konstatoval Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku.

22. Žalovaný měl za to, že žalobce účelově z kontextu vytrhl bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2024, č. j. 1 As 217/2023-28. Z rozsudku jako celku vyplývá, že právě situace, kdy zásobování od jiných lékáren se samo stává běžnou praktikou, je nežádoucí a protizákonný jev. Nicméně, pokud se v případě žalobce nejednalo o poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami ve smyslu § 82 odst. 4 zákona o léčivech, pak nebyl žádný důvod vést dokazování směrem, který naznačil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2024, č. j. 1 As 217/2023-28, neboť tento rozsudek se týkal právě poskytování léčivých přípravků mezi lékárnami.
23. Žalovaný podotkl, že tvrzení žalobce *„že ani nemohl dlouhodobě plánovat použití přípravků za tímto účelem, neboť jednotlivé požadavky a dohody vznikly vždy ad hoc podle aktuálního stavu zásob a aktuálního požadavku konkrétní lékárny...“* neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu, kdy objednávky (viz přílohy protokolů o kontrole) dlouhodobě a opakovaně (každý měsíc ve výše uvedených obdobích) nekorespondovaly s potřebami kontrolované lékárny a odloučeného oddělení výdeje léčiv, co se zásob léčivých přípravků určených pro výdej pacientům týče. Toto tvrzení je tak v kontextu se zjištěným a nezpochybněným skutkovým stavem zjevně účelové.
24. *Ke druhému žalobnímu bodu* měl žalovaný za to, že Nejvyšší správní soud tuto otázku vyřešil v bodě 27 svého rozsudku.
25. *Ke třetímu žalobnímu bodu* žalovaný konstatoval, že z napadeného rozhodnutí jednoznačně plyne, že přestupek byl spáchán ve formě pokračování v přestupku. Posouzení zániku odpovědnosti za přestupky *„ve prospěch“* žalobce (tj. že by se jednalo o opakování přestupku) tak není na místě.
26. *Ke čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný sdělil, že se v napadeném rozhodnutí prekluzí podrobně zabýval v bodu VII. Podáním žaloby došlo k zahájení soudního řízení správního, kdy dle § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona se do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní.
27. *K pátému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí posuzoval majetkovou situaci žalobce v době vydání svého rozhodnutí. Žalobce byl před vydáním prvostupňového rozhodnutí řádně vyzván k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. K podkladům rozhodnutí se nevyjádřil, jejich doplnění o podklady týkající se jeho majetkové situace nenavrhoval, ani žádné takové doklady nepředložil. Prvostupňový orgán tak vycházel z účetních závěrek žalobce založených ve sbírce listin obchodního rejstříku. Žalobce nevznesl žádnou konkrétní námitku, proč by toto posouzení mělo být chybné či nedostatečné, ani jaké další doklady si prvostupňový orgán měl vyžádat a co z nich případně mělo vyplynout. Přičemž jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, záleží především na účastníkovi řízení, zda projeví 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 ověřil jejich pravdivost. V dané věci je tedy důkazní břemeno do značné míry

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

přeneseno na účastníka řízení. Žalobce v tomto směru žádné kroky nečinil. Výše sankce byla podrobně odůvodněna v prvostupňovém a v napadeném rozhodnutí.

28. Z přehledu sankcí zveřejněných na webových stránkách prvostupňového orgánu vyplývá, že za přestupek dle § 103 odst. 6 písm. g) zákona o léčivech byly ukládány relativně vysoké sankce, a to s ohledem na typovou závažnost daného jednání, kdy je třeba vzít rovněž v úvahu, že případ žalobce je, co do rozsahu protiprávního jednání, nesrovnatelný s ostatními kauzami, kdy v nejpodobnějším správním řízení sp. zn. sukls243862/201, byla uložena účastníkovi řízení sankce ve výši 8 410 000 Kč. Sankce uložená žalobci tak není zjevně nepřiměřená, nýbrž odpovídá rozhodovací praxi prvostupňového orgánu v obdobných případech a závažnosti protiprávního jednání spáchaného žalobcem.
29. Závěrem vyjádření měl žalovaný za to, že není na místě upuštění od potrestání nebo snížení sankce, a to s ohledem na rozsah, závažnost a okolnosti spáchání protiprávního jednání, jakož i s ohledem na osobu pachatele, který je opakovaně trestán za porušení zákona o léčivech (krom projednávané věci byla žalobci v roce 2020 pravomocně uložena sankce ve výši 2 000 000 Kč, v roce 2022 pravomocně uložena sankce 5 000 000 Kč, v roce 2023 pravomocně uložena sankce 550 000 Kč).

#### *IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze*

30. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
31. Při ústním jednání konaném dne 10. 3. 2025 setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích. Soud neprovedl důkazy navržené žalobcem, neboť ty byly součástí správního spisu, jímž se nedokazuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, Sb. NSS 2383/2011).
32. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
- Podle § 109 odst. 3 zákona o léčivech ve znění do 30. 6. 2017, 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.
  - Podle § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“), odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle odstavce 1.
  - Podle § 41 věta první s. ř. s. stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen „správní delikt“) lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.
  - Podle § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní.
33. Soud o podané žalobě uvážil následovně:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

34. Soud se předně zabýval otázkou, zda se žalovaný řídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 7. 2024, č. j. 9 As 89/2024-52. Ostatně nedodržení závazného právního názoru žalobce v podané žalobě namítala jako první žalobní bod. Soud připomíná, že nedodržení závazného právního názoru vysloveného v předchozím rozsudku je zcela zásadní vadou, která pravidelně vede ke zrušení nového správního rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 4. 2009, č. j. 4 Azs 72/2008-100, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 2 Ads 260/2019-30). K této vadě je pak soud povinen přihlédnout případně i bez námitek.
35. Dle soudu žalovaný dodržel závazný právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 89/2024. Nejvyšší správní soud uložil žalovanému povinnost se opětovně zabývat naplněním podmínky jednotného záměru u pokračování ve správním deliktu, ze kterého byl žalobce shledán prvostupňovým orgánem vinným. V návaznosti na uloženou povinnost žalovaný v napadeném rozhodnutí v souladu s rozsudkem sp. zn. 9 As 89/2024 poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 As 28/2023-35, podle kterého je jednou z podmínek pokračování v přestupku jednotný záměr, neboli subjektivní vztah pachatele k protiprávnímu jednání. Dále žalovaný výslovně akcentoval část bodu [37] rozsudku sp. zn. 9 As 89/2024 zabývající se alternativní možností posouzení jednotného záměru. Jednotný záměr žalovaný dovodil (1) z argumentace žalobce v rámci soudního a správního řízení, ze které dle žalovaného vyplývá, že žalobce chtěl distribuovat léčivé přípravky do zahraničí. V této souvislosti žalovaný zejména zdůraznil názor žalobce, že lékárny na Slovensku jsou lékárnami podle českého právního řádu, který žalobce uplatnil v několika správních řízeních. Dále žalovaný poukázal na (2) počet léčivých přípravků na jednotlivých výdejkách, (3) na inkasovanou hodnotu výdejek a (4) na počet samostatných výdejek. Konkrétně žalovaný připomněl přílohu č. 1 a č. 2 prvostupňového rozhodnutí, zachycující všechny léčivé přípravky distribuované žalobcem zahraničním dodavatelům, a to v prvním případě lékárnou Samaritán a ve druhém případě OOVL Ševětín. Pokud jde o množství léčivých přípravků, žalovaný vytknul počet stran uvedených příloh, kdy příloha č. 1 má 36 stran a příloha č. 2 má 44 stran. Tedy na 80 stranách dotčených příloh prvostupňový orgán shrnul distribuované a fakturované léčivé přípravky. Celková hodnota žalobcem distribuovaných léčivých přípravků činila 25 234 439,95 Kč, a žalobce je vydal prostřednictvím 128 výdejek. Konečně žalovaný upozornil (5) i na dobu, ve které k distribuci zahraničním dodavatelům docházelo, tj. v případě lékárny Samaritán od 1/2014 do 11/2016 a v případě OOVL Ševětín od 5/2015 do 4/2017. Na základě shora uvedeného měl žalovaný za to, že žalobce již při objednávkách léčivých přípravků do svých lékáren počítal s dodáním léčivých přípravků zahraničním (slovenským) dodavatelům. V opačném případě by tak velké množství „nevyužitých zásob“ léčivých přípravků představovalo pro žalobce značnou ekonomickou zátěž, neboť by v nich měl vázány finanční prostředky a hrozilo by, že takto „nadlimitně objednané“ léčivé přípravky časem expirují a žalobce o své finance přijde. Žalobce tedy jednal v jednotném záměru, neboť již při nákupu léčivých přípravků byl srozuměn s tím, že je dodá do zahraničí.
36. S ohledem na shora uvedené má soud za to, že žalovaný dodržel závazný právní názor uložený mu rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 89/2024. Nelze tak přisvědčit tvrzení žalobce, že závěr výše uvedeného rozsudku nebyly dostatečně reflektovány.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

37. Rovněž nelze přisvědčit tvrzení žalobce, podle kterého nebyl závěr žalovaného o jednotném záměru podložen žádnými důkazy. Odůvodnění napadeného rozhodnutí svědčí o opak. Žalovaný vystavěl svoji úvahu o jednotném záměru žalobce na podkladech založených ve správním spisu a na tvrzeních žalobce učiněných v jeho podání směřovaných vůči správním orgánům a správním soudům. Úvaha žalovaného je soudem přezkoumatelná, logická a odpovídající ekonomicky racionálnímu chování podnikatele.
38. Soud přisvědčil žalobci, že žalovaný neprovedl dokazování ve věci prokázání jednotného záměru. Uvedená skutečnost však neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jednotný záměr žalovaný dovodil na základě podkladů, které jsou obsahem správního spisu, a dále na základě žalobcem učiněných podání v průběhu správního a soudního řízení. Všechny tyto podklady byly žalobci známy a žalobce měl možnost se k nim v průběhu správního řízení vyjádřit. Žalobce tak postupem žalovaného nebyl nikterak zkrácen nebo jakkoliv dotčen na svých právech. Ostatně alternativní možnost dovození jednotného záměru připustil i Nejvyšší správní soud v žalovaném citovaném bodě [37] rozsudku sp. zn. 9 As 89/2024.
39. Soud se s úvahou žalovaného zabývající se jednotným záměrem ztotožňuje. Vzhledem k množství distribuovaných léčivých přípravků, k jejich finančnímu objemu, k množství výdejek, k časovému období a k obraně žalobce zvolené v průběhu správního a soudního řízení (která dle tvrzení žalovaného v případě žalobce nebyla ojedinělá) nelze dospět k závěru o nahodilosti jednání žalobce. Soud v této souvislosti rovněž poukazuje na to, že distribuci žalobce směřoval pouze vůči třem slovenským společnostem, a to společnosti RETIA, a.s. IČO: 36 651 893, společnosti OLIVER Pharmacy s.r.o., IČO: 47 899 239 a společnosti SAPPADA spol. s r.o., IČO: 36 022 543, a docházelo k ní ve vytčeném období, které v případě lékárny Samaritán trvalo přes 2 roky a v případě OOVL Ševětín necelé 2 roky, pravidelně s cca měsíčním dostupem. Žalobce tedy již při pořízení léčivých přípravků musel vědět, že určité množství léčivých přípravků nebude v lékárně Samaritán a v OOVL Ševětín spotřebováno a bude dále distribuováno. Kdyby tomu tak nebylo, žalobce by v souladu s ekonomickým zájmem uzpůsobil množství pořizovaných léčivých přípravků potřebám lékárny Samaritán a OOVL Ševětín, což však neučinil. Jednání žalobce tak bylo činěno vědomě a při srovnání s následkem.
40. Shora uvedené není schopna vyvrátit ani obrana žalobce, podle které požadavky a dohody vznikaly *ad hoc* podle aktuálního stavu. Skutečnost, že konkrétní podoba výdejek se odvíjela od aktuálního přebytku léčivých přípravků, případně zájmu zahraničního odběratele, nic nemění na tom, že žalobce se vznikem určitého přebytku za účelem další distribuce počítal. Tomu odpovídá pravidelná cca měsíční distribuce léčivých přípravků ve vytčeném období a i množství distribuovaných balení (z přílohy č. 1 a č. 2 vyplývá, že zcela běžně docházelo k distribuci léčivých přípravků v počtu 20, 30 balení, často se vyskytuje i distribuce po 50, 60 balení a dokonce jsou zaznamenány i případy distribuce 100 balení).
41. Odkaz žalobce na bod [26] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2024, č. j. 1 As 217/2023-28, neshledal soud relevantním. Uvedený rozsudek se zabývá zcela odlišnou problematikou, konkrétně výkladem pojmu „výjimečně“, kterým podmiňuje § 82 odst. 4 zákona o léčivech možnost jedné lékárny odebrat od jiné lékárny léčivé přípravky za předpokladu, že lékárna nemá takový léčivý přípravek k dispozici a nemůže jej v potřebném čase získat od distributora, nebo když má jiná lékárna nevyužité zásoby humánního léčivého přípravku, které nelze vrátit distributorovi. Naproti tomu v projednávaném případě žalobce distribuoval léčivé přípravky zahraničnímu odběrateli, nikoliv lékárně.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

42. Vzhledem ke všemu výše uvedenému soud neshledal první žalobní bod důvodným.
43. *Pokud jde o druhý žalobní bod napadající výrok prvostupňového rozhodnutí, ve kterém absentuje uvedení skutečnosti, že se jedná o pokračující delikt, soud odkazuje na body [26] a [27] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 89/2024. V uvedených bodech se Nejvyšší správní soud zcela analogickou námitkou žalobce zabýval a žalobci sdělil, proč ji nepovažuje za důvodnou.*
44. K uvedené námitce soud akcentuje setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které v případě, kdy je podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu vydanému poté, co soud dřívější rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je okruh potenciálně přípustných žalobních námitek omezen, a to s ohledem na koncentrační a dispoziční zásadu a na vázanost správního orgánu právním názorem soudu (viz § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Konkrétně v rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 2/2007-119, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[Ž]aloba proti „novému“ rozhodnutí bude tedy ve většině případů přípustná jen co do námitek, že správní orgán nerespektoval právní názor vyslovený soudem. Vedle toho jsou ovšem přípustné i námitky, že v řízení po zrušení správního rozhodnutí soudem a novým správním rozhodnutím došlo k „novému“ porušení zákona, tj. k porušení, ke kterému v původním správním řízení nedošlo, případně mohou být namítány i vady „původního řízení“, které se však projeví až v nezákonnosti nového správního řízení nebo které byly podstatné až po zrušení nového rozhodnutí. Třeba dodat i to, že žalobce může úspěšně v nové žalobě uvést znovu i ty žalobní důvody, které nevedly ke zrušení původního správního rozhodnutí jen proto, že soud zrušil napadené rozhodnutí z jiných důvodů, aniž by se těmito žalobními důvody zabýval (např. se ve zrušujícím rozsudku nezabýval namítanou neúplností dokazování, neboť správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, apod.). Naopak nemohou být úspěšné, až na některé výjimky, žalobní body, které mohly být uplatněny v zákonné lhůtě již v původní žalobě. Stejně tak nemohou obstát důvody, které byly sice uvedeny již v první žalobě, ale nebyly krajským soudem posouzeny jako opodstatněné (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2001, č. j. 5 A 167/99 - 253, který byl uveřejněn pod č. 798 Správní judikatury č. 3/2001).“ (poznámka – zvýraznění provedl zdejší soud).
45. Soud v projednávaném případě neshledal žádný důvod, pro který by se měl od vypořádání námitek žalobce provedené Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 9 As 89/2024 a rovněž od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zabývající se přezkumem rozhodnutí správních orgánů, poté co jeho předchozí rozhodnutí bylo správním soudem zrušeno, jakkoliv odchýlit. Rovněž druhý žalobní bod tedy není důvodný.
46. *Třetí a čtvrtý žalobní bod spolu souvisí. Soud je tedy vypořádá společně. Předně soud uvádí, že pokud jde o závěr žalovaného, podle kterého se žalobce dopustil pokračování v daném správním deliktu, žalobce v podané žalobě rozporoval pouze naplnění podmínky jednotného záměru. Uvedenou námitku neshledal soud důvodnou. Splnění jiných podmínek nezbytných k učinění závěru o pokračování v předmětném správním deliktu žalobce nečinil sporným. Soud tak nemá žádný důvod se naplněním zbylých podmínek zabývat. S ohledem na uvedené soud činí závěr, že se žalobce dopustil pokračování v předmětném správním deliktu.*
47. Pokud jde o běh promlčecí doby u pokračování ve správním deliktu stojí trestní řízení a rovněž přestupkové řízení na zásadě, že v případě pokračování správních trestných činů, respektive přestupků počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku. K poslednímu dílčímu útoku v projednávaném případě došlo

dne 21. 4. 2017. V uvedený den byla ze strany žalobce uskutečněna poslední distribuce léčivých přípravků vůči zahraničnímu odběrateli. Promlčení doba tak započala běžet dne 22. 4. 2017.

48. K délce promlčecí doby žalovaný v napadeném rozhodnutí upozornil, že předchozí právní úprava obsažená v zákoně o léčivech a nová právní úprava přestupkového zákona stanoví shodně nejzazší lhůtu k zániku odpovědnosti v délce 5 let od okamžiku jeho spáchání (viz § 109 odst. 3 zákona o léčivech ve znění do 30. 6. 2017 a § 32 odst. 3 přestupkového zákona).
49. Pro běh promlčecí doby je pak rovněž podstatné, že § 41 s. ř. s. a rovněž i § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona shodně určují, že lhůta k zániku odpovědnosti, tedy slovy přestupkového zákona promlčecí doba, po dobu řízení před soudem podle s. ř. s. neběží. Při běhu promlčecí doby v projednávaném případě je tak nutno zohlednit, že v období od 25. 10. 2021 do 4. 3. 2024 a od 15. 3. 2024 do 31. 8. 2024 promlčecí doba neběžela, neboť probíhalo řízení před zdejší soudem a následně před Nejvyšším správním soudem.
50. Na základě shora uvedeného má soud ve shodě s žalovaným za to, že ke dni doručení napadeného rozhodnutí žalobci, tj. ke dni 16. 8. 2024, lhůta k zániku odpovědnosti, respektive promlčecí doba dosud neuběhla. K uvedenému dni dosud z předmětné doby uplynuly cca 4 roky a 7 měsíců. S ohledem na uvedené neshledal soud třetí a čtvrtý žalobní bod důvodnými.
51. *K pátému žalobnímu body* soud předně uvádí, že odůvodnění výše uložené sankce se detailně věnuje prvostupňové rozhodnutí (viz str. 38 až 40). Napadené rozhodnutí reaguje již pouze na odvolací námitky žalobce. Žalobce v podané žalobě rozporuje výši uložené sankce, avšak činí tak pouze v obecné rovině. Protože je věcí žalobce, jakým způsobem formuluje žalobní námitky, přičemž soud není oprávněn na námitky žalobce jakkoliv usuzovat nebo je dovozovat, přezkoumal soud námitky žalobce v obecné rovině, tak jak byly žalobcem uplatněny.
52. Pokud jde o odůvodnění výše uložené sankce, žalobce předně tvrdí, že došlo k porušení zásady objektivit při ukládání sankce, avšak nikterak neuvádí, na základě jakých skutečností a důvodů k tomu došlo. Naproti tomu žalovaný poukazuje na přehled sankcí zveřejněný prvostupňovým orgánem, ze kterého vyplývá, že v případě, který je nejpodobnější projednávanému případu, byla uložena sankce 8 410 000 Kč. Zároveň žalovaný zdůraznil, že v tomto případě bylo distribuováno méně kusů balení. S ohledem na obecnost žalobního tvrzení nelze dospět k závěru o porušení zásady objektivit. Ostatně ani v předchozím rozsudku zdejší soud neshledal, že by udělená sankce neodpovídala rozhodovací praxi správního orgánu prvního stupně (viz body 120-122 rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 10 Ad 13/2021-175).
53. K tvrzení žalobce, že bylo povinností žalovaného zjišťovat z úřední povinnosti ekonomickou situaci žalobce, soud uvádí, že již v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 89/2024 v bodě [48] bylo žalobci sděleno, že jeho názor, že by správní orgány měly z úřední povinnosti zjišťovat další informace ohledně jeho majetkové situace, a to i bez jeho součinnosti, není správný. Ustálená judikatura nic takového po správních orgánech nepožaduje. Z judikatury Nejvyššího správního soudu naopak vyplývá, že při zjišťování majetkové situace vycházejí správní orgány z dostupných informací a z dokumentů předložených osobou, které se pokuta ukládá, tedy že se vyžaduje i aktivita účastníka řízení, který má sám projevit zájem na tom, aby pro něj uložená pokuta nebyla likvidační (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133). Žalobce však tento zájem neprojevil, když

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

žalovanému nedoložil dokumenty, které by prokazovaly důvody, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru, že je uložena pokuta nepřiměřená.

54. K uvedené námitce soud rovněž poukazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém se žalovaný zabýval majetkovou situací žalobce, a to ke dni jeho vydání. Protože žalobce neposkytl žalovanému žádné údaje ohledně své majetkové situace, vyšel žalovaný ze zveřejněných údajů v obchodním rejstříku, konkrétně z účetních závěrek za roky 2016 až 2023. Jiné podklady neměl žalovaný k dispozici. Z těchto údajů vyplývá, že se finanční situace žalobce od vydání předchozího rozhodnutí žalovaného zlepšila, přičemž v roce 2023 činil výsledek hospodaření žalobce cca 13 mil. Kč a nerozdělený zisk z předchozích let cca 18 mil. Kč, čistý obrát pak činil cca 773 mil. Kč. Na základě shora uvedeného soud přisvědčil závěru žalovaného, že ze zveřejněných údajů nelze dospět k závěru o likvidační výši uložené pokuty.
55. K tvrzení žalobce, podle kterého by měl žalovaný reflektovat i dlouhý časový úsek od jednotlivých jednání a to, že k průtahům došlo zejména ze strany správních orgánů, soud poukazuje na setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které ani nepřiměřená délka řízení sama o sobě nezakládá povinnost správního orgánu zmírnit z tohoto důvodu ukládanou sankci. V rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019-28, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„přestupkové řízení je skutečně z pohledu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) řízením o trestním obvinění, nicméně z judikatury ESLP neplyne výslovný požadavek, aby smluvní státy v trestních řízeních „kompenzovaly“ nepřiměřenou délku řízení zmírněním trestu nebo dokonce zastavením řízení. Ačkoliv tato možnost v některých státech existuje (Švýcarsko, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko, Německo nebo Norsko), Soud z článku 6 Úmluvy nikdy nevyvodil právo jednotlivce na zmírnění trestu nebo zastavení řízení. Z judikatury ESLP, ani jeho předchůdce Komise, tudíž pro státy nikterak nevyplývá povinnost tuto alternativu zvolit. Stát může zvolit tento způsob kompenzace dobrovolně, zásadně se tím však nezabývá případné odpovědnosti za porušení článku 6 Úmluvy.“* (srov. Pospíšil, I., Popovičová, L. *Excesivní délka trestního řízení jako důvod pro jeho zastavení: prezidentská fikce a soudní realita. Státní zastupitelství*, roč. 2013, č. 2, str. 10 – 17, a tam citovanou judikaturu). S ohledem na to, že tato forma „kompenzace“ neplyne přímo z práva na přiměřenou délku řízení, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tato forma „kompenzace“ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení.“. Soud rovněž poukazuje na usnesení Ústavního ze dne 14. 12. 2021, sp. zn. I. ÚS 2031/21, podle kterého *„povinnost zohledňovat délku řízení při úvahách o výši ukládané pokuty v přestupkovém řízení z judikatury Ústavního soudu ani Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá“*. Soud se s uvedenými závěry ztotožňuje a pro úplnost doplňuje, že lhůty k vydání rozhodnutí, upravené právními předpisy, jsou lhůtami pořádkovými, které jsou stanoveny za účelem efektivy řízení. Překročení těchto lhůt není samo o sobě způsobilé vyvolat nezákonnost vydaného rozhodnutí nebo procesního postupu. K obdobnému závěru pak dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41. Žalobci pak nic nebránilo, aby v případě, že měl za to, že správní orgány jsou nečinné, uplatnil prostředek na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, což neučinil. Konečně soud připomíná, že část doby správního řízení spadala do období pandemie onemocnění COVID-19. Lze se tedy odůvodněně domnívat, že v této době správní orgány resortu zdravotnictví řešily nálehavější problémy zapříčiněné pandemií, než byl případ žalobce. Konečně soud podotýká, že žalovaný neuvedl žádné konkrétní individuální skutečnosti, pro

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

které by měl žalovaný, případně soud k délce správního řízení v projednávaném případě přihlédnout.

56. Na výše uvedených závěrech nic nemění odkaz žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Dle soudu z uvedeného nálezu nelze nikterak dovodit, že by byly správní orgány povinny přihlížet k délce správního řízení, a v případě její nepřiměřenosti zmírnit uložený trest.
57. Soud pak rovněž neshledal, že by výše pokuty byla nepřiměřená. Pokuta uložená žalobci odpovídá 45 % možné výše sankce. Důvody, pro které byla uložena sankce právě v uvedené výši, vyplývají z prvostupňového rozhodnutí ve spojení s napadeným rozhodnutím. Uvedené odůvodnění žalobce žádným konkrétním způsobem nerozporuje.
58. S ohledem na shora uvedené soud uzavírá, že pátý žalobní bod neshledal důvodným.
59. K návrhu žalobce na moderaci výše pokuty soud uvádí, že podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za přestupek snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, „*Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce 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*“ (poznámka – podtržení provedl zdejší soud). O takový případ se však v dané věci nejedná. Žalobci byla uložena pokuta ve výši, která nevybočuje z mezí stanovených zákonem (pokuta uložená žalobci dosahuje 45 % maximální možné výše), je přiměřená okolnostem projednávaného případu a je způsobilá splnit svůj účel. Správní orgány při ukládání výše pokuty odpovídajícím způsobem přihlédly ke všem kritériím stanoveným přestupkovým zákonem při ukládání sankce a svoji úvahu odpovídajícím způsobem odůvodnily. Podmínky pro její snížení či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní projednávané věci nebyly splněny.

#### *V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení*

60. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl pro nedůvodnost.
61. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.

#### **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 nejbližší 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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha dne 10. března 2025

Milan Tauber v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.