



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: a) **KS-Apatyka s.r.o.**, IČO: 29292832
se sídlem Kollárova 4, Brno

b) **JK Apatyka s.r.o.** IČO: 08369062
se sídlem Žirovnická 6, Praha 10

c) **VinoPharm s.r.o.** IČO: 19967691
se sídlem Kollárova 4, Brno

d) **TowerPharm s.r.o.** IČO: 19074816
se sídlem Kollárova 4, Brno

všechny zastoupeny advokátem Mgr. Jiřím Trnkou
se sídlem Opletalova 45, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2025, č. j. MZDR 19248/2024-3/OLZP

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhají zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) ze dne 11. 6. 2024, č.j. sukl143794/2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni a) za spáchání několika přestupků podle zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o léčivech“) uložena dle § 107 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech ve spojení s § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) úhrnná pokuta ve zvýšené sazbě 3 000 000 Kč.
2. Žalovaný rozhodl výrokem I napadeného rozhodnutí v souladu s § 33 odst. 2 přestupkového zákona o tom, že odpovědnost za přestupky přechází také na právní nástupce žalobkyně a), tedy na žalobkyně b) až d), přičemž každá z žalobkyň a) až d) je povinna uhradit úhrnnou pokutu ve zvýšené sazbě 750 000 Kč. Výrokem II napadeného rozhodnutí pak žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a) a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně a) byla provozovatelkou lékáren Vinohradská, Šumavská Tower a Typos. Ústav zaslal 1. 9. 2021 distributorům PHOENIX lékárenský velkoobchod, s.r.o. (dále jen „PHOENIX“), ViaPharma, s.r.o. (dále jen „ViaPharma“), Alliance Healthcare s.r.o. (dále jen „Alliance Healthcare“) a PHARMOS a.s. (dále jen „PHARMOS“) žádosti o informace o dodávkách léčivých přípravků do lékárny Vinohradská v období od 1. 9. 2020 do 31. 8. 2021. Distributor Alliance Healthcare Ústavu zaslal 552 a PHOENIX, 1531 dodacích listů, PHARMOS a ViaPharm žádné transakce nevidovali. Dne 3. 11. 2021 byla provedena kontrola v lékárně Vinohradská, z níž byl 9. 3. 2022 vyhotoven protokol o kontrole (dále jen „Protokol o kontrole I“), v němž byla žalobkyni a) stanovena lhůta 20 dnů pro podání zprávy o odstranění nedostatků. Zpráva o odstranění nedostatků (dále jen „Zpráva o odstranění nedostatků I“) byla Ústavu doručena 22. 3. 2021.
4. Dne 11. 2. 2022 byla provedena kontrola v lékárně Šumavská Tower za období od 26. 10. 2020 od 11. 2. 2021. Také v rámci této kontroly zaslal Ústav distributorům Alliance Healthcare a PHOENIX žádosti o informace o dodávkách léčivých přípravků do lékárny. PHOENIX zaslal Ústavu 321 DL s tím, že přímo od něj se jednalo o 286 dodacích listů a formou Direct to pharmacy (dále jen „DtP“) od Merck Sharp & Dohme s.r.o., se jednalo o 35 dodacích listů. Ze 43 druhů léčivých přípravků se ve 22 případech jednalo o DtP (celkově 4189 balení v hodnotě 5 034 078 Kč prodejní ceny bez DPH). O průběhu kontroly byl 9. 9. 2022 vyhotoven protokol o kontrole (dále jen „Protokol o kontrole II“), v němž byla žalobkyni a) stanovena povinnost podat písemnou zprávu o způsobech a termínu odstranění nedostatků. Zpráva o odstranění nedostatků (dále jen „Zpráva o odstranění nedostatků II“) byla Ústavu doručena 30. 9. 2022.
5. Dne 28. 2. 2023 byla provedena kontrola v lékárně Typos za období od 10. 7. 2018 do 28. 2. 2023. I v rámci této kontroly zaslal Ústav distributorům Alliance Healthcare a PHOENIX žádosti o informace o dodávkách léčivých přípravků do lékárny. O průběhu kontroly byl 4. 9. 2023 vyhotoven protokol o kontrole (dále jen „Protokol o kontrole III“), v němž byla

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

žalobkyni a) stanovena povinnost podat písemnou zprávu o způsobech a termínu odstranění nedostatků. Zpráva o odstranění nedostatků nebyla Ústavu ani přes následné výzvy doručena.

6. Ústav následně vydal příkaz ze dne 17. 1. 2024, č.j. sukl7493/2024 (dále jen „Příkaz“), jímž shledal žalobkyni a) vinnou z pěti přestupků a uložil ji pokutu 3 000 000 Kč. Žalobkyně a) podala proti Příkazu odpor, čímž došlo k jeho zrušení. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Žalobkyně a) podala proti prvostupňovému rozhodnutí 26. 6. 2024 blanketní odvolání, které doplnila podáním z 8. 7. 2024.
7. Dále se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval odvolacími námitkami. Ve vztahu k námitce, že nebyly splněny podmínky pro to, aby byla žalobkyně a) shledána vinnou za pokračování v přestupku, žalovaný rozebral jednotlivé podmínky uvedené v § 7 přestupkového zákona a uvedl, proč je považuje za naplněné. Dále odmítl námitku nepřiměřené výše uložené pokuty s tím, že Ústav správně zohlednil veškeré přítěžující i polehčující okolnosti. Žalovaný zdůraznil, že to bylo poprvé, kdy Ústav sankcionoval stejného provozovatele za nenaskladnění léčivých přípravků již potřetí a kdy byl daný přestupek spáchán ve třech lékárnách. Bylo zcela namístě aplikovat výjimečné ustanovení § 41 odst. 2 přestupkového zákona. Žalobkyni a) namítaná rozhodnutí z jiných správních řízení jsou nepřiléhavá, neboť nešlo o skutkově obdobné případy. Žalobkyně a) současně opomněla existenci dalších rozhodnutí, jimiž došlo k uložení vysokých sankcí za nenaskladnění léčiv. Příklad žalobkyně a) je výjimečný tím, že v průběhu necelých čtyř let je trestána již potřetí za velmi rozsáhlé a závažné jednání, jehož se dopustila již v šesti případech, přičemž ve dvou provozovnách se ho dopustila opakovaně a s ohledem na předchozí správní řízení také s vědomím toho, že jedná protiprávně. Uložená sankce nebyla pro žalobkyni a) dle jí předložených listin likvidační ani nepřiměřená.
8. Žalovaný odmítl také tvrzení žalobkyně a) o porušení absorpční zásady. Ústav důvody uložení sankce podrobně rozebral a žalovaný v tomto směru odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Důvodnou neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. K tvrzení, že ve výroku I bodu 1) a 2) nebylo uvedeno nic ke konkrétnímu pochybení, délce jednání a dataci žalovaný konstatoval, že součástí prvostupňového rozhodnutí byly tři přílohy, které dané informace obsahovaly. Současně nešlo o trvající přestupek, ale o pokračování v přestupku, což bylo potvrzeno i rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2024, č.j. 6 Ad 8/2023-66. Ohledně tvrzení, že nebyl důvod shodný přestupek ve výroku I bodu 2) prvostupňového rozhodnutí vyčlenit jako samostatný přestupek a nepodřadit jej pod výrok I bod 1), žalovaný uvedl, že Ústav je posoudil jako dvě samostatná jednání s ohledem na výrazný časový rozestup (bezmála 5 měsíců), a tedy z důvodu nesplnění podmínky blízké časové souvislosti.
9. Žalovaný následně konstatoval, že z úřední činnosti zjistil, že 27. 6. 2024 žalobkyně a) a žalobkyně b) – d) zveřejnily ve Sbírce listin obchodního rejstříku projekt přeměny – rozdělení odštěpením sloučením, spočívající v rozdělení žalobkyně a) odštěpením, sloučením s nástupnickými společnostmi (žalobkyněmi b) - d). Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 11. 6. 2024, a nemohlo tedy tuto skutečnost reflektovat. S odkazem na § 33 přestupkového zákona žalovaný uvedl, že žalobkyně a) měla dle projektu přeměny celkem tři nástupnické společnosti, z nichž na každou přešla jedna lékárna kontrolovaná v rámci správního řízení. Dále s odkazem na § 37 písm. h) přestupkového zákona uvedl, že žalobkyně a) měla více právních nástupců a všichni pokračují v její činnosti. Jelikož žalobkyně a) nese odpovědnost za své jednání a na každou nástupnickou společnost, tj. na žalobkyně b) - d), přešla jedna

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

lékárna, rozdělil žalovaný původně uloženou pokutu 3 000 000 Kč na každou ze čtyř žalobkyň (750 000 Kč). Žalobkyně a) a nástupnické společnosti, tj. žalobkyně b) - d), nesou odpovědnost za spáchané přestupky, pročez jim žalovaný uložil trest ve stejné výši. Žalovaný se rovněž zabýval majetkovou situací každé ze žalobkyň a dospěl k závěru, že pro ně uložená sankce není likvidační. Pokud by pro ně jednorázová platba byla obtížně realizovatelná, mohou požádat o rozložení pokuty na splátky až na dobu 6 let (10 416,6 Kč měsíčně). Na žalobkyně b) - d) přešly lékárny, s nimiž pokračují v činnosti, není zde tedy obava, že by uložená sankce mohla vést k tomu, že by jejich podnikání v následujících letech směřovalo pouze k úhradě pokuty, resp. že by jim sama o sobě přivodila platební neschopnost nebo je donutila ukončit podnikatelskou činnost.

II. Obsah žaloby

10. V prvním žalobní bodu žalobkyně namítly porušení zásady dvojinstančnosti s tím, že nástupnické společnosti (žalobkyně b) až d) byly do správního řízení „vtaženy“ až vydáním napadeného rozhodnutí, aniž by jim byla poskytnuta možnost se ve věci vyjádřit, vznášet námitky nebo využít opravné prostředky. K zahájení přestupkového řízení proti nim nemohlo dojít až doručením napadeného rozhodnutí, proti němuž nelze podat opravný prostředek. To popírá zásadu presumpce neviny a dvojinstančnosti řízení. Žalobkyně dále odkázaly na § 78 odst. 2 až 4 přestupkového zákona s tím, že Ústav se o přeměně dozvěděl v průběhu správního řízení (projekt přeměny byl ve Sbírce listin dostupný tři měsíce před tím, než nastaly její právní účinky). Dle přestupkového zákona může správní orgánu zakázat přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má důvodné podezření, že by se mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správní trestu (§84 přestupkového zákona). Ústav této možnosti nevyužil a žalovaný v odvolacím řízení vůči žalobkyním b) - d) nezahájil přestupkové řízení, pouze je „vtáhl“ do řízení vydáním napadeného rozhodnutí. Tím došlo k porušení procesních práv žalobkyň b) - d) a napadené rozhodnutí je v důsledku toho nepředvídatelné a nezákonné.
11. Dle druhého žalobního bodu žalovaný porušil zákaz reformace in peius (§ 98 přestupkového zákona), protože v řízení před Ústavem nebyla žalobkyním b) - d) žádná pokuta uložena, v napadeném rozhodnutí však každá dostala pokutu 750 000 Kč, a to bez zvážení okolností vztahujících se k odpovědnosti právních nástupců za přestupek. V rozporu s § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změnil žalovaný prvostupňové rozhodnutí tak, že žalobkyním b) - d) hrozí podstatná újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Překvapivým rozhodnutím jim byla uložena pokuta, kterou budou muset zaplatit, jelikož nemají k dispozici žádný opravný prostředek. Omezující podmínkou, kdy změnu nelze správního rozhodnutí nelze provést, je situace, kdy by některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozí újma z důvodu ztráty možnosti odvolání.
12. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně namítly, že k přechodu přestupkové odpovědnosti by mělo docházet jen v případě univerzální sukcese, kdy dochází k dispozici s právnickou osobou jako celkem, nikoliv pouze s částí jejího jmění. Tvrdily, že žalobkyně a) přeměnou nezanikla a přeměna neměla za cíl zbavení odpovědnosti za její jednání ani nezpůsobila její neschopnost pokutu uhradit. Také žalovaný ostatně konstatoval solventnost žalobkyně a) i po nastoupení právních účinků přeměny. Ve vztahu k procesním aspektům přechodu odpovědnosti za přestupek žalobkyně uvedly, že pokud dospěly správní orgány k závěru o potřebě rozšířit přestupkovou odpovědnost na právní nástupkyně žalobkyně a), měly je o tom vyrozumět a zachovat jim základní procesní práva. K tomu odkázaly na judikaturu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

vztahující se k insolvenčnímu řízení (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2021, sp. zn. 29 ICdo 23/2020) a uvedly, že musí být prokázáno, že pohledávka je spojena majetkově či jinak s nástupnickou společností, a dále že nástupnické společnosti ručí jen za splnění, tedy mohou být stranou sporu jen z titulu ručení jako solidární dlužníci. Projekt přeměny byl ve Sbírce listin zveřejněn 27. 6. 2024, tedy den po podání odvolání a právní účinky přeměny nastaly 1. 10. 2024. Odvolání bylo doplněno 8. 7. 2024, z čehož plyne, že žalovaný měl tři měsíce, aby přeměnu případně zakázal. Ustanovení § 33 a § 84 přestupkového zákona míří na situaci, kdy obviněný činí kroky, které by vedly ke zbavení se odpovědnosti za přestupek. To se však nestalo, žalobkyně a) dále existuje a podniká a nebyly splněny ani další podmínky přechodu odpovědnosti. Žalovaný svých práv dle § 84 přestupkového zákona nevyužil. V rozšíření odpovědnosti a „přenesení pokuty“ žalobkyně spatřovaly také nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

13. Žalovaný dle čtvrtého žalobního bodu pochybil i v tom, jakým způsobem uložil a rozdělil pokutu mezi žalobkyně b) - d). Nebyly splněny podmínky přechodu pokuty na právní nástupce, protože nedošlo k zániku pachatele a prvostupňové rozhodnutí nenabylo právní moci. Žalovaný nepřihlédl k tomu, zda a v jakém rozsahu přešly výnosy, užitky a jiné výhody z údajného přestupku na tu kterou žalobkyni. Místo toho uložil každému z provozovatelů odštěpených lékáren stejnou sankci a stejnou sankci ponechal i žalobkyni a), která už žádnou lékárnu neprovozuje. Žalovaný nezkoumal, jaké procento činnosti či obrátu žalobkyně a) ta která lékárna tvořila, do jaké míry nástupnická společnost pokračovala v činnosti ani v jaké míře ta která nástupnická společnost převzala užitky či výnosy z údajné přestupkové činnosti. Lékárny, jejich zaměstnanci ani zásoby dle žalobkyň nejsou výnosem z přestupkové činnosti. Ponechání 25 % procent pokuty žalobkyni a) je arbitrární a nelogické. Žalovaný porušil zásady správního trestání a nerespektoval presumpci neviny. I kdyby odpovědnost přešla na všechny nástupnické společnosti, neznamená to, že se pokuty musí rozdělit na čtyři stejné části. Žalovaný neposoudil majetkovou situaci žalobkyň. Ač vyhodnotil, že žalobkyně a) není v insolvenci ani exekuci, hospodáří rozvážně a zřejmě disponuje prostředky na zaplacení celé pokuty, přesunul povinnost k placení ¾ pokuty na žalobkyně b) - d), u nichž uvedl, že jejich majetkovou situaci nemůže prověřit. Přesto dospěl k závěru, že uložení pokut nemůže být pro žalobkyně likvidační, což představuje podstatnou vadu řízení. Účetní závěrky podléhají auditu, který zabral nějakou dobu, pročť nebyly ve Sbírce listin zveřejněny dříve. Žalobkyně z procesní opatrnosti podaly žádost o rozložení pokuty do splátek, na to však není právní nárok a nejde o kompenzaci za nepřiměřené rozšíření odpovědnosti.
14. Obsahem pátého žalobního bodu bylo tvrzení, že nebyly naplněny znaky pokračujícího deliktu. Žalobkyně namítly, že neměly úmysl jednat protiprávně, pročť nelze shledat pokračování v páchání deliktu. Žalovaný nadto rozšířil „úmysl“ a „záměr“ (které nebyly zkoumány) i na žalobkyně b) - d), které v době údajného pokračování v přestupku ani neexistovaly. Žalovaný navíc „jednotný záměr pachatele“ podřadil pod další znaky „četnost a pravidelnost“. Jde o oddělená kritéria, která je nutno zkoumat odděleně. Dovození jednotného záměru z četnosti a pravidelnosti představuje nesprávné právní posouzení.
15. V šestém žalobním bodu žalobkyně namítly nepřiměřenost pokuty. Tvrdily, že závěry o výši pokuty jsou nepřezkoumatelné. Není zřejmé, jaké polehčující okolnosti byly zkoumány. Žalobkyně b) - d) nadto neměly možnost se bránit (tvrdit ani předkládat důkazy). Dále není dle žalobkyň zřejmé, jak došlo k individualizaci skutku v rámci výše pokuty (s ohledem na

výčet přitěžujících okolností). Žalovaný „na několika místech hodnotí určité skutečnosti jako přitěžující, a to natolik, že dané je třikrát hodnoceno a užito jako důvod pro maximální možné zvýšení sazby za přestupek jako přitěžující“. Samotné přitěžující okolnosti nelze pro obecnost aplikovat, nejde o přitěžující okolnosti, které by odůvodňovaly nejen trest na hranici horní sazby, ale dokonce její zvýšení. Rozhodnutí o sankci budí dojem doplňování zákona správním orgánem. Žalovaný současně v napadeném rozhodnutí potvrdil, že prvostupňové rozhodnutí vybočuje z dosavadní praxe a že bylo vedeno snahou o exemplární potrestání, do něhož byly vtaženy žalobkyně b) - d). Prvostupňové rozhodnutí je v rozporu se zásadou legitimního očekávání a exemplární tresty jsou nepřipustné. K polehčujícím okolnostem žalovaný nepřihlédl.

16. V posledním, sedmém žalobním bodu žalobkyně namítly porušení absorpční zásady. Správní orgány nesprávně aplikovaly § 41 odst. 2 přestupkového zákona, protože je odůvodnění zvýšení sazby jen o 10 % neadekvátní a nezákonné. Absentuje odůvodnění nejvyšší možné sankce. Žalobkyně a) spáchala pět přestupků, jeden se sazbou do 300 000 Kč, zbylé s horní sazbou 2 000 000 Kč. Nejvyšší možný součet sazeb tak může být 6 300 000 Kč, přičemž dva přestupky jsou shodné a je za ně ukládán trest (celkem tedy šlo o čtyři přestupky). Nejedná se přitom o součtovou chybu a zhruba tři přitěžující okolnosti takovouto výši odůvodnit nemohou. Správní orgány výši pokuty nedostatečně odůvodnily a relevantně neodůvodnily ani zvýšení horní sazby. Nešlo o zvýšení sankce o 10 %, ale o 50 %. Jde o nejvyšší možný trest, ač žalobkyni a) nebyl opakovaně ukládán vysoký trest, nedopouští se soustavně porušování zákona a nezpůsobila následky na zdraví. Trest je nepřiměřený a neodůvodněný a k jednání došlo v mimořádné době epidemie COVID-19. Je také otázkou, zda lze přičítat přitěžující okolnosti žalobkyním b) - d), u nichž neexistoval úmysl, pohnutka ani recidiva (v době spáchání přestupků neexistovaly).

III. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě k prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že k přeměně žalobkyně a) došlo účelově ve snaze zkomplikovat vedení správních řízení o přestupku a kontrol. V rámci správního řízení, které je nyní vedeno pod sp. zn. Sukls44784/2025, byla žalobkyně a) vyzvána k předložení inventurního soupisu, na který odkazuje projekt přeměny. Ten však doložen nebyl. Provedení řádného právního a ekonomického rozboru tedy znemožňují samy žalobkyně. K přechodu odpovědnosti za přestupek dochází ex lege, není zapotřebí úkonu správního orgánu. Nedošlo ani k porušení zásady dvojinstančnosti, protože v době vedení řízení před Ústavem byly žalobkyně b) - d) samostatnými subjekty bez vazby na žalobkyni a). Jejimi právními nástupkyněmi se staly až 1. 10. 2024. Jeden pachatel se v tomto případě rozdělil na čtyři společnosti, přičemž žalobkyněmi citovaná literatura tuto specifickou situaci nezohledňuje. S odkazem na důvodovou zprávu k přestupkovému zákonu a odbornou literaturu žalovaný uvedl, že na nástupnické společnosti v důsledku rozdělení žalobkyně a) odštěpením sloučením s nástupnickými společnostmi přešla odpovědnost za přestupek žalobkyně a) ex lege. Postup dle § 84 přestupkového zákona nebyl namístě, neboť bylo evidentní, že žalobkyně a) nezanikne a vzniknou tři právní nástupkyně.
18. Důvodný podle žalovaného není ani druhý žalobní bod. Žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí, neboť musel reagovat na rozdělení žalobkyně a) během správního řízení. Nedošlo ke zvýšení uložené sankce, pouze k jejímu rozdělení mezi žalobkyni a) a její právní nástupkyně. Žalobkyně b) - d) se odštěpily od původního účastníka řízení, tedy od žalobkyně a), které byla pokuta uložena. V řízení nedošlo k situaci, kdy by existoval důvod pro změnu

rozhodnutí ve prospěch jednoho z účastníků, který by svědčil i ostatním. Došlo jen k rozdělení sankce mezi původního účastníka řízení a jeho právní nástupce, kteří odpovídají za spáchané přestupky, jako by je spáchali sami. Celková výše sankce se nezměnila. Na každou nástupnickou společnost přešla jedna lékárna, nesou tedy stejnou odpovědnost za spáchané přestupky. Žalobkyně b) - d) nebyly zkráceny na právech, do řízení se dostaly až v průběhu odvolacího řízení. Napadené rozhodnutí nemohlo být pro žalobkyně překvapivé. Podstatná je individualizace trestu, k níž došlo. Byl zohledněn přechod lékáren na nástupnické společnosti a jejich majetková situace.

19. K třetímu žalobnímu bodu žalovaný konstatoval, že názor žalobkyň, že při singulární sukcesi nedošlo k přechodu odpovědnosti na právní nástupkyně, je v příkrém rozporu s důvodovou zprávou k přestupkovému zákonu, a tedy se zákonodárcem zamýšleným účelem § 33 tohoto zákona. Smyslem § 84 přestupkového zákona pak je zajištění existence obviněného, jeho využití tedy nebylo namístě. Z projektu přeměny vyplynulo, že žalobkyně a) v důsledku přeměny nezanikne. Žalobkyně se snaží uplatnit principy sporného civilního řízení na ex offio zahajované přestupkové řízení.
20. Stran čtvrtého žalobního bodu žalovaný uvedl, že aplikace § 102 přestupkového zákona nebyla namístě, protože v době přeměny neexistovalo pravomocné rozhodnutí o přestupku, ani nedošlo k zániku pachatele. Žalobkyně směřují přechod odpovědnosti za přestupek s přechodem úhrady pokuty na právního nástupce. Ve vztahu k přechodu majetku a práv a k majetkové situaci nástupnických společností žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a konstatoval, že koncipovaly-li žalobkyně projekt přeměny tak, že neobsahuje údaje o převáděném majetku, ale odkazuje na inventurní soupis, který není založen ve Sbírce listin, musel žalovaný vycházet z projektu přeměny, podle něhož každá ze žalobkyň b) - d) převzala provoz jedné ze tří lékáren původně provozovaných žalobkyní a), přičemž ve všech třech bylo prokázáno spáchání nezávažnějšího z přestupků.
21. Důvodný není ani pátý žalobní bod. Ústav se splněním kritéria jednotného záměru důkladně zabýval. Je přitom vyloučeno, aby žalobkyni a) v důsledku opomenutí chybělo takové množství zboží a aby nezaznamenala, že jí chybí zboží za 18 555 108,61 Kč, po tomto zboží nepátrala a dodatečně jej nezaevidovala. Nedostatky ve vedení evidence nemohly vzniknout lidskou chybou.
22. K tvrzení o nepřiměřenosti pokuty obsaženém v šestém žalobním bodu žalovaný uvedl, že správní orgány zohlednily veškeré jim známé okolnosti přestupků. Měla-li žalobkyně a) za to, že některé ze spisové dokumentace neplynou, měla na to upozornit. Žalobkyně ostatně ani v žalobě neuvedly žádné relevantní skutečnosti, k nimž nebylo přihlédnuto. Nespecifikovaly, v čem bylo hodnocení přitěžujících okolností chybné. Správní orgány postupovaly v souladu se zákonem. Žalobkyně popírají, že jejich jednání je co do rozsahu a okolností v negativním slova smyslu bezprecedentní, čemuž odpovídá uložená sankce. Žalovaný podotkl, že 16. 7. 2024 byla zahájena další kontrola v lékárně Šumavská Tower, při níž bylo opět zjištěno porušení zákona. V evidenci chybělo 8 860 balení léčivých přípravků v hodnotě 11 045 662,19 Kč (tj. s DPH 12 268 381,74 Kč). Dvě pravomocně uložené sankce ani toto řízení tedy žalobkyně od páchaní dalšího protiprávního jednání neodradilo.
23. Žalovaný odmítl také sedmý žalobní bod. Je toho názoru, že Ústav aplikaci § 41 přestupkového zákona řádně odůvodnil. Argumentace ohledně procentuálního zvýšení sankce pak není srozumitelná. Žalobkyni a) byl opakovaně uložen vysoký trest a tato se opakovaně dopouští porušování zákona o léčivech. Jediné, s čím žalovaný souhlasil, je

skutečnost, že jednání žalobkyně a) nezpůsobilo následky na zdraví. Její jednání současně nebylo napraveno, naopak v něm bylo ve velkém rozsahu i nadále pokračováno.

IV. Ústní jednání před soudem

24. Právní zástupce žalobkyň při ústním jednání odkázal na písemné vyhotovení žaloby a stručně zrekapituloval jednotlivé žalobní body.
25. Žalovaný se z účasti na soudním jednání omluvil s tím, že souhlasí, aby soud věc projednal bez jeho účasti. Současně odkázal na vyjádření k žalobě.
26. Soud při jednání dokazování nedoplňoval, neboť první zástupce žalobkyň vzal po poučení ze strany soudu v žalobě obsažené důkazní návrhy zpět a žalovaný doplnění dokazování nenavrhoval.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).
28. Při svém posouzení vyšel soud z následující právní úpravy:
29. Podle § 7 přestupkového zákona pokračováním v přestupku se 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.
30. Podle § 33 odst. 1 přestupkového zákona odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce.
31. Podle § 33 odst. 2 přestupkového zákona má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám.
32. Podle § 37 písm. h) přestupkového zákona při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán.
33. Podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.
34. Podle § 84 přestupkového zákona správní orgán zakáže zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna. Byla-li právnická osoba založena nebo zřízena na dobu určitou nebo k dosažení určitého účelu a po zahájení řízení o přestupku uplynula doba, na niž byla založena nebo zřízena, nebo se naplnil účel, pro který byla založena nebo zřízena, hledí se na ni od tohoto okamžiku do pravomocného ukončení řízení, jako by byla založena nebo zřízena na dobu neurčitou.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

35. Podle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech se poskytovatel zdravotních služeb dopustí přestupku tím, že nevede evidenci nebo ji neuchovává podle § 82 odst. 3 písm. e).
36. Podle § 103 odst. 5 písm. a) zákona o léčivech se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako osoba zacházející s léčivý dopustí přestupku tím, že zachází s léčivými přípravky v rozporu s § 7 odst. 1 písm. b) nebo § 79 odst. 10.
37. Podle § 107 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech lze za přestupek uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek mimo jiné podle § 103 odst. 5 písm. a), § 103 odst. 8 nebo 9.
38. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
39. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítly porušení zásady dvojinstančnosti, neboť žalovaný podle nich vtáhl žalobkyně b) - d) do přestupkového řízení až v řízení o odvolání, a tyto tak neměly možnost bránit se odvoláním a byla zkrácena jejich procesní práva. Soud ze správního spisu zjistil, že právní účinky přeměny žalobkyně a) rozdělením sloučením s nástupnickými společnostmi, tj. se žalobkyněmi b) - d), nastaly až 1. 10. 2024, tedy více než tři měsíce po podání odvolání. Do té doby byly žalobkyně b) - d) samostatnými subjekty bez jakékoliv přímé právní vazby na žalobkyni a). Nepřipadalo tedy vůbec v úvahu, aby vůči nim bylo před uvedeným datem zahájeno přestupkové řízení. Jakým způsobem a kdy k přeměně žalobkyně a) rozdělením sloučením se žalobkyněmi b) - d) dojde, přitom bylo zcela v rukou těchto subjektů. Soud se plně ztotožňuje s úvahou žalovaného, že k rozdělení žalobkyně a) a následnému převodu částí jejího majetku na žalobkyně b) - d) došlo s největší pravděpodobností účelově, o čemž svědčí například to, že projekt přeměny byl ve Sbírce listin zveřejněn 16 dní po vydání prvostupňového rozhodnutí a den po podání blanketního odvolání ze strany žalobkyně a). Kontrola v první z lékáren žalobkyně a) byla přitom zahájena již 3. 11. 2021, tedy téměř tři roky před tím, než nastoupily právní účinky předmětné přeměny. Příkaz, jímž byla žalobkyni a) nepravomocně uložena pokuta 3 000 000 Kč, tedy sankce, která ji nakonec byla uložena také prvostupňovým rozhodnutím, byl vydán počátkem roku 2024. Již v této době tak měla žalobkyně a) povědomí o tom, jaká sankce ji hrozí.
40. Po nastoupení právních účinků přeměny došlo na základě § 33 odst. 1 a 2 přestupkového zákona k přechodu odpovědnosti za přestupek ze žalobkyně a) také na žalobkyně b) - d). Stalo se tak ex lege, a nebyl tedy nutný žádný další krok ze strany správních orgánů. Skutečnost, že k přechodu odpovědnosti došlo až v rámci odvolacího řízení, zapříčinila, že jedinou osobou, která mohla podat odvolání, byla žalobkyně a). Je to logické, neboť do momentu přechodu odpovědnosti ostatním žalobkyním právo podat opravný prostředek nesvědčilo a svědčit ani nemohlo. K žádnému porušení zásady dvojinstančnosti tedy nedošlo, žalobkyně a) měla právo podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání a také tak učinila. Jestliže se ostatní žalobkyně i za situace, kdy proti žalobkyni a) běželo správní řízení, v němž jí hrozilo uložení vysoké sankce, rozhodly pro realizaci přeměny obchodní společnosti a přejaly jmění žalobkyně a) v podobě lékáren, v nichž došlo ke spáchání přestupků, nemohou nyní účinně namítat, že jim byla upřena jejich procesní práva. Ta mohla (a měla) být dle soudu dostatečně hájena skrze žalobkyni a).
41. *Obiter dictum* soud poznamenává, že s ohledem na povinnost péče řádného hospodáře bylo současně povinností statutárních orgánů nástupnických společností řádně zjistit všechny okolnosti, které by mohly ovlivnit právní postavení nástupnických společností po nastoupení právních účinků přeměny. Pakliže při provedení řádného *due diligence* statutární

orgány nezjistily, že je se žalobkyní a) vedeno správní řízení, v němž jí hrozí velmi vysoká sankce, nemůže jít tato skutečnost k tíži správního orgánu.

42. Není ani pravdou, že došlo k porušení zákazu reformace in peius, což žalobkyně namítly ve druhém žalobním bodu. Zákaz *reformationis in peius* se projevuje jako důsledek dispozitivnosti odvolání (jiného opravného prostředku) a spočívá v tom, že orgán rozhodující výhradně na základě odvolání (jiného opravného prostředku) podaného účastníkem řízení nebo v jeho prospěch není oprávněn zhoršit svým rozhodnutím postavení tohoto účastníka. Žalovaný správně konstatoval, že ke zvýšení uložené sankce nedošlo. Ta zůstala ve výši 3 000 000 Kč, tedy v totožné výši, v níž byla žalobkyni a) uložena prvostupňovým rozhodnutím. Žalovaný toliko výrokem II napadeného rozhodnutí v souladu s § 37 písm. h) přestupkového zákona uloženou sankci poměrně rozdělil mezi všechny žalobkyně tak, že každá z nich má povinnost uhradit pokutu ve výši 750 000 Kč (blíže viz vypořádání čtvrtého žalobního bodu).
43. Není pravdou, že při singulární sukcesi nedochází k přechodu odpovědnosti na právní nástupce, což žalobkyně tvrdily ve třetím žalobním bodu. Soud ve shodě se žalovaným konstatuje, že názor žalobkyň nemá oporu ve znění zákona ani v odborné literatuře. Přestupkový zákon v § 33 odst. 1 jasně stanoví, že „odpovědnost právnické osoby za přestupek přechází na jejího právního nástupce“, v odst. 2 téhož ustanovení pak doplňuje, že „má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jako by přestupek spáchal sám“. Dotčené zákonné ustanovení tedy nijak nerozlišuje mezi univerzální a singulární sukcesí. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „S ohledem na poměrně vysoké pokuty, které mohou být uloženy, nelze v praxi vyloučit záměrné využívání různých změn právnických osob s cílem „oddlužení“ podniku právnické osoby zatíženého pokutou. (...) Právním nástupnictvím tedy rozumíme přeměny právnických osob nebo obdobné změny, kdy dochází k dispozici se subjektem, tzn. s právnickou osobou. Pokud dochází jen k dispozici s objektem, tzn. s majetkem, ať už s podnikem, nebo s jednotlivou pohledávkou, nejde o právní nástupnictví v uvedeném smyslu. Otázku přeměn právnických osob upravuje jednak obecně občanský zákoník (§ 174n), jednak speciálně pro obchodní společnosti a družstva zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů. Shodně oba zákony pod pojmem přeměna rozumí fúzi, rozdělení a změnu právní formy, avšak zákon o přeměnách tento výčet rozšiřuje o převod jmění na společníka a přeshraniční přemístění sídla. Všechny případy přeměn, vyjma změny právní formy právnické osoby a přemístění sídla právnické osoby do zahraničí, což jsou přeměny právnické osoby bez právního nástupnictví, jsou zpravidla změnami právnické osoby, které s sebou nesou přechod odpovědnosti za přestupek na jednoho či více právních nástupců. Typicky tedy úprava míří především na případy, kdy dochází k fúzi splynutím, a tedy zanikají všechny právnické osoby podílející se na fúzi, včetně pachatele, a vzniká nový subjekt, na který by jinak odpovědnost za přestupek nepřešla. Avšak ne vždy taková změna musí způsobit zánik původní právnické osoby (pachatele), tak například do režimu tohoto ustanovení spadá i rozdělení odštěpením se vznikem jedné nebo více nových právnických osob, kdy zůstane zachována i původní právnická osoba. U původní právnické osoby se pak sice o žádný přechod odpovědnosti za přestupek nejedná, neboť tato právnická osoba i nadále existuje, a je proto i nadále za spáchaný přestupek odpovědná, avšak na právnické osoby nově vzniklé, které se od ní odštěpily, odpovědnost za přestupek přechází.“ (zvýraznění textu doplněno) Obdobné závěry přejala také recentní odborná literatura.
44. Na základě shora uvedeného soud souhlasí se žalovaným, že přestupková odpovědnost na právního nástupce žalobkyně a) přešla ex lege a žalobkyně a) je současně nadále přestupkově

odpovědná. Není pravdou, že by přestupková odpovědnost přecházela na právní nástupce pouze v případě univerzální sukcese - takový závěr z dotčeného ustanovení nevyplývá a takovéto omezení přechodu přestupkové odpovědnosti zjevně nebylo ani úmyslem zákonodárce. Na žalobkyně b) - d) tedy odpovědnost za přestupky spáchané jejich právní předchůdkyní (ve smyslu přechodu části jejího majetku) přešla ex lege a nebylo k tomu zapotřebí žádného dalšího úkonu správních orgánů. Také žalobkyně a) je přitom nadále za spáchané přestupky odpovědná.

45. Nedůvodná je v tomto směru také argumentace žalobkyň ve vztahu k § 84 přestupkového zákona. Předmětné ustanovení totiž lze užít pouze v případě, že právnická osoba při zamýšlené přeměně zanikne, což však nebyl nyní řešený případ. Žalobkyně a) při přeměně nezanikla.
46. Dále se soud zabýval námitkami obsaženými ve čtvrtém žalobním bodu, v němž žalobkyně zpochybnila způsob rozdělení sankcí, k němuž došlo napadeným rozhodnutím. Žalovaný v napadeném rozhodnutí ve vztahu k tomuto postupu odkázal na § 37 písm. h) přestupkového zákona, podle něhož *„při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán“*. Dále uvedl, že žalobkyně měla více právních nástupců (tři), přičemž všichni pokračují v činnosti, při níž ke spáchání přestupků žalobkyně a) došlo. Žalovaný vyšel ze skutečnosti, že žalobkyně a) je nadále za své jednání odpovědná a současně na každou z žalobkyň b) - d) přešla jedna z kontrolovaných lékáren, v nichž došlo ke spáchání přestupků. Z tohoto důvodu žalovaný rozdělil sankci uloženou prvostupňovým rozhodnutím ve výši 3 000 000 Kč na čtyři díly, tedy každé z žalobkyň byla uložena sankce ve výši 750 000 Kč.
47. Žalovaný řešil v posuzované věci relativně výjimečný případ, kdy k přechodu majetku (jednotlivých lékáren a s nimi spojených výnosů a užitků, stejně jako existujících pohledávek) došlo až v průběhu odvolacího řízení. Současně je nepochybné, že na žalobkyně b) - d) přešly výnosy a užitky z lékáren, v nichž došlo ke spáchání přestupků. Pakliže by žalovaný jednoduše posuzoval pouze to, zda nabývající subjekty disponovaly dostatečnými finančními prostředky k úhradě sankce, bylo by jednoduché dospět k závěru, že nikoliv, neboť do dne nastoupení právních účinků přeměny třeba nevykonávaly žádnou činnost. Tím by se žalobkyně a) převodem všech lékáren de facto zbavila jakékoliv odpovědnosti, neboť by mohla tvrdit, že již nemá žádný majetek a současně není možné uložit sankci nabývajícímu subjektu. Tím by však byl popřen smysl zákona (zejména § 33 přestupkového zákona), který má takovýmto situacím zabránit. Soudu je ostatně známo, že právě takovouto argumentaci žalobkyně využily v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě.
48. Soud naopak dospěl k závěru, že žalovaný postupoval zcela v mezích zákona, jestliže povinnost k zaplacení pokuty rozložil mezi žalobkyni a) a současně mezi nástupnické subjekty, tj. žalobkyně b) - d). Přesně na tuto situaci totiž míří ustanovení § 37 písm. h) přestupkového zákona, jehož účelem je zabránit právě takovým situacím, aby se přestupce zbavil své odpovědnosti a nakonec nedošlo k úhradě uložené sankce tím, že svůj majetek (v tomto případě jednotlivé lékárny) účelově převede na další subjekty a následně bude tvrdit, že on sám již nemá k úhradě uložené sankce dostatečné finanční prostředky. Námitka obsažená ve čtvrtém žalobním bodě tedy není důvodná.

49. Soud nesouhlasí ani s tvrzením žalobkyň dle pátého žalobního bodu, že nebyly naplněny znaky pokračujícího deliktu. Podmínky pro uznání viny za pokračování v přestupku jsou upraveny v § 7 přestupkového zákona. Dle tohoto ustanovení *„pokračováním v přestupku se 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“*.
50. Od pokračování ve správním deliktu je třeba odlišovat opakování správního deliktu. V tomto druhém případě se jedná o dva či více správních deliktů, které sice naplňují stejnou skutkovou podstatu, ale nejsou vedeny stejným záměrem (opakování zakládá tzv. vícečinný souběh), na rozdíl od pokračování ve správním deliktu, kdy se jedná o jeden správní delikt. Rozlišování mezi pokračujícím správním deliktem a opakováním (souběhem) správních deliktů je významné například právě v otázce prekluze odpovědnosti. Zatímco v případě pokračování ve správním deliktu počíná prekluzivní lhůta plynout až dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, u souběhu správních deliktů počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání správního deliktu, tedy pro každý správní delikt samostatně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144).
51. V posuzované věci je nesporné naplnění některých znaků pokračujícího deliktu, konkrétně že dílčí útoky současně musí a) naplňovat skutkovou podstatu stejného přestupku [u všech dílčích útoků byla porušena povinnost dle § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech a naplněny znaky skutkové podstaty přestupku dle § 103 odst. 9 písm. d)], b) musí být spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení (žalobkyně a) ve všech případech nakoupila léčivé přípravky jako provozovatel lékárny a následně je nezavedla do evidence skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků v kontrolovaných lékárnách), c) musí vykazovat blízkou časovou souvislost a souvislost v předmětu útoku (skutková podstata byla žalobkyní a) naplňována soustavně od září 2020 do února 2022 a k postupnému páchání jednotlivých dílčích útoků docházelo s krátkými rozestupy; v další lékárně pak soustavně od 7. 7. 2022 do 25. 1. 2023). Soud se proto zaměřil na zkoumání, zda byla splněna poslední (sporná) podmínka, tedy zda byly dílčí útoky vedeny *jednotným záměrem* pachatele.
52. Jednotný záměr představuje subjektivní souvislost vícero útoků. Tento záměr musí být nastolen na samotném počátku přestupku, tj. již při prvním útoku. Pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v základních rysech i další útoky a z hlediska vnějšího pozorovatele se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru. Záměr lze dovodit například z homogenního způsobu jednání nebo z doby a místa spáchání jednotlivých dílčích útoků. Všechny zjištěné okolnosti je nutno hodnotit komplexně (srov. Rigel, F. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 7 přestupkového zákona). K jednotnému záměru v případě právnické osoby Nejvyšší správní soud uvedl: *„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. Jednání, za něž byla potrestána stěžovatelka, však vzniklo bez jejího vědomého přičinění – opomenutím dodržet důsledně požadavky na bezpečnost potravin. U takového jednání tak nebylo možno zkoumat jednotný záměr, a z povahy věci tak nemohlo jít o pokračující delikt. Stěžovatelčiny úvahy o tom, že přece jednotný záměr měla, totiž vyrábět na stejných strojích z prověřené suroviny typově stejný výrobek, jsou pomýlené: u pokračujících deliktů se totiž zkoumá záměr jednat protiprávně, nikoli záměr dodržet všechny předpisy.“* (viz rozsudek ze dne 18. 7. 2019, č. j. 10 As 96/2018-59). Dle rozsudku Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 3. 5. 1967, sp. zn. 6 Tz 15/67, R 47/1967 tr. Sbírky č. 8/1967: *„[d]oba, místo a způsob spáchání jednotlivých*

činů pachatelem, naplňujících znaky téhož trestného činu, jsou z hlediska posouzení objektivních souvislostí důležité pro závěr, zda jde o pokračování v téže trestném činu anebo o jeho opakování. Z těchto objektivních okolností lze usuzovat též na to, zda pachatel měl jednotící záměr pokračovat v páchání téhož trestného činu.“

53. K jednotnému záměru se vyjádřil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č. j. 9 Afs 55/2013-43 následovně: „*V rámci zhodnocení jednotného záměru v posuzovaném případě u žalobce jako správního orgánu tedy postačí, že ačkoliv si byl vědom své zákonné povinnosti (čemuž svědčí i to, že předmětné údaje do centrálního registru zaznamenal, třebaže pozdě), nezaznamenal údaje o poskytnutých podporách de minimis v zákonné lhůtě. Stěžovatel v průběhu řízení neuvedl žádné skutečnosti, které by jeho vědomost o zákonné povinnosti vylučovaly. Netvrdil ani existenci liberačních důvodů v podobě excesivního jednání svých pracovníků, za které by mu nebylo možno přičítat odpovědnost. I tuto podmínku má proto Nejvyšší správní soud za splněnou.*“ Z citovaného rozsudku vyplývá, že pro posouzení jednotného záměru postačí, aby si byla žalobkyně vědoma své zákonné povinnosti a aby v průběhu řízení nevyšla najevo žádná skutečnost, která by její vědomost o zákonné povinnosti vylučovala.
54. Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že jednotný záměr je nutno posuzovat jako vyjádření rozhodnutí činitele děje realizovat či naopak nerealizovat nějakou činnost nebo dosáhnout nějakého stavu. Záměrem žalobkyně přitom jednoznačně bylo nikoliv řádné vedení evidence skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků. Své povinnosti dle § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech si žalobkyně a) jako profesionál v oboru byla jistě vědoma, nadto určitou evidenci vedla. Ta však obsahovala tak závažné chyby, že se v žádném případě nedala nazvat evidencí řádnou.
 Jak již zaznělo výše při citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021-144, žalobkyně je provozovatelkou lékárny, ve farmakologickém odvětví je tedy profesionálkou, na kterou je ohledně znalosti zákonné úpravy legitimní klást vyšší (byť nikoli nepřiměřené) požadavky. Žalobkyni a) především musela být známa povinnost evidovat skladové zásoby, příjem a výdej léčivých přípravků. Jedná se ostatně o jednu z elementárních povinností lékáren. S ohledem extrémní počet neevidovaných léčivých přípravků je zřejmé, že jejím jednotným záměrem bylo neevidovat veškeré přijaté a vydané léčivé přípravky v rozporu se zákonem o léčivech. Lze souhlasit s Ústavem, že žalobkyně a) si musela být svých zákonných povinností vědoma. Ustanovení § 82 odst. 3 písm. e) zákona o léčivech je zcela jednoznačné a nepřipouští výklad, který by umožňoval příjem léčivých přípravků bez příslušného záznamu v evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků. Žalobkyně navíc evidenci skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků jako takovou vedla, tato evidence však ve vztahu k některým léčivým přípravkům trpěla závažnými nedostatky, tedy si své zákonné povinnosti byl jednoznačně vědoma K závěru o vědomosti žalobkyně o protiprávnosti jejího jednání konečně přispívá i skutečnost, že byla za totožné přestupky již dříve potrestána, a to rozhodnutím Ústavu ze dne 25. 7. 2022, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 5. 2023, č.j. MZDR 25878/2022-3/OLZP. Žaloba proti poslední uvedenému rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2024, č.j. 6 Ad 8/2023-66, tedy ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Obhajoba žalobkyň je tedy v tomto směru zjevně účelová.
55. Důvodným soud neshledal ani šestý žalobní bod, v němž žalobkyně namítly nepřiměřenost uložené sankce. Soud v této souvislosti předeseílá, 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 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 těchto 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 přezkouvání 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).

56. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu 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 přezkouvávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). 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).

57. Okolnostmi stanovení druhu a výše sankce se žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval na str. 27 až 37 a Ústav se jim obsáhle věnoval na str. 50 až 57 prvostupňového rozhodnutí.

Při ukládání pokuty žalobkyni a) byl správně zohledněn souběh pěti přestupků a postupem dle

§ 41 odst. 1 přestupkového zákona byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výměře podle ustanovení nejpřísněji trestného, respektive nejzávažnějšího. Nejpřísněji trestným je třeba rozumět ten přestupek, za který hrozí nejpřísnější správní trest. Zpravidla bude tedy nutné přísnost posuzovat druhem a výměrou správního trestu (zejména horní hranici sazby pokuty), jenž je možné za takový přestupek uložit. Pokud jsou horní hranice sazby správního trestu totožné, jako tomu bylo v posuzovaném případě u § 103 odst. 5 písm. a) a § 103 odst. 9 zákona o léčivech, pak má být správní trest uložen podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Zde tedy podle zákonodárce má být zohledněna závažnost přestupku, tj. význam narušeného chráněného zájmu. Za nejzávažnější žalovaný považoval přestupek dle § 103 odst. 9 písm. d) zákona o léčivech ve formě pokračování, neboť v případě tohoto přestupku shledal značné nedostatky ve vedení evidence, a počet léčivých přípravků,

které nebyly do evidence zavedeny, byl vysoký. Posouzení tohoto přestupku jako nejzávažnějšího soud pokládá za správné a rovněž souladné s judikaturou správních soudů, dle níž závažnost je nutno posuzovat „*především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy, zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004-54).

58. Pokuta ve výši 3 000 000 Kč byla uložena na samé horní hranici zákonné sazby, když žalovaný horní hranici sankce zvýšil dle § 41 odst. 2 přestupkového zákona (§ 103 odst. 9 písm. d) a § 103 odst. 5 písm. a) zákona o léčivech ve spojení s § 41 odst. 2 přestupkového zákona). Soud má na rozdíl od žalobkyni za to, že postup žalovaného, který zvýšil horní hranici sazby pokuty a poté uložil pokutu ve zvýšené výměře (tj. vyšší, než byla horní sazba pokuty dle absorpční zásady), byl v napadeném rozhodnutí řádně odůvodněn. 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) a dále odkazuje na vypořádání sedmého žalobního bodu.
59. Soud současně nemá za to, že by se jednalo o exemplární potrestání. V posuzované věci došlo ke spáchání několika závažných přestupků současně, přičemž některé z nich byly žalobkyní a) spáchány opakovaně poté, co již byla za spáchání totožných přestupků sankcionována vysokou pokutou. Dříve uložená sankce tedy jednoznačně nesplnila svůj výchovný ani preventivní účel. V takovém případě je zcela logické, že správní orgány přistoupily k velmi vysoké, de facto nejvyšší možné sankci, neboť je zjevné, že žalobkyně a) zákon systémově porušovala (a porušuje) a navzdory předchozímu potrestání nevykázala jakoukoliv snahu o nápravu, ba právě naopak v přestupkovém jednání pokračovala.
60. Důvodný není ani sedmý žalobní bod, ve kterém žalobkyně namítly porušení absorpční zásady a nesprávnou aplikaci § 41 odst. 2 přestupkového zákona.
61. K postupu žalovaného soud nejprve obecně poznamenává, že správní trestání upravené v přestupkovém zákoně je založeno na absorpční zásadě za současného použití asperanční zásady. Podle těchto zásad se v případě spáchání více přestupků ukládá jedna sankce v rozpětí sazeb přestupku nejzávažnějšího (zjednodušeně řečeno nejprísněji trestaného), přičemž horní hranici sazby nejprísněji trestaného přestupku je správní orgán oprávněn navýšit podle zásad uvedených v přestupkovém zákoně. Důvodem této právní úpravy je možnost správního orgánu lépe individualizovat správní trest a zohlednit veškeré okolnosti daného případu. V řadě případů, i pokud by správní orgán totiž uložil správní trest při horní hranici sazby a k tomu i další správní tresty, jež je možné současně uložit, nemusel by ani takový správní trest být vzhledem ke konkrétním okolnostem dostatečný. Z tohoto důvodu přiznává přestupkový zákon správnímu orgánu oprávnění (nikoliv povinnost) využít zásadu asperace a zpřísnit horní hranici sazby pokuty (srov. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář, § 41, Wolters Kluwer, Praha 2025).
62. Ústav v prvostupňovém rozhodnutí odůvodnil užití § 41 odst. 2 přestupkového zákona tím, že v případě přestupku spočívajícího v nevedení úplné a průkazné evidence skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků, intenzita ohrožení právem chráněných zájmů dosáhla takové míry, že to odůvodňuje zvýšení horní hranice pokuty dle uvedeného

ustanovení. Vzhledem k podobnosti odvolací námitky s námitkou vznesenou v průběhu prvostupňového správního řízení žalovaný odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, s jeho závěry souhlasil a odůvodnění aplikace § 41 odst. 2 přestupkového zákona považoval je za dostatečné.

63. Soud je ve shodě se žalovaným toho názoru, že užití asperační zásady bylo v posuzovaném případě zcela namístě, neboť žalobkyně a) závažným způsobem ohrozila právem chráněné zájmy. Jednalo se o ohrožení spočívající v systémovém (nikoli jednorázovém) nevedení úplné a průkazné evidence skladových zásob, příjmu a výdeje léčivých přípravků, přičemž vytýkané jednání se týkalo vysokého počtu léčivých přípravků. Dopad na poskytování zdravotní péče tak může být významný. Nadto se v případě žalobkyně a) jednalo o opakované rozsáhlé protiprávní jednání. Soud má odůvodnění žalovaného za řádné, zcela případné a obsahově dostačující a dílčí žalobní námitku ohledně nesprávného a nedostatečně odůvodněného užití § 41 odst. 2 přestupkového zákona pokládá za nedůvodnou.
64. Pokud jde o samotnou výši uložené pokuty, i ta byla podle soudu v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí precizně zdůvodněna, úvahy obou správních orgánů byly dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole (viz dále vypořádání šestého žalobního bodu).
65. Není pravdou, že žalobkyni nebyl opakovaně ukládán vysoký trest. Žalobkyni a) byla již za obdobné či totožné přestupky pravomocně uložena sankce ve výši 2 200 000 Kč. Se žalobkyní a), a po právní moci přeměny tedy i se žalobkyněmi b) - d) jsou současně vedena další správní řízení, v nichž jim hrozí uložení citelných sankcí. Postup správního orgánu spočívající v mimořádném zvýšení horní hranice sankce byl tedy v posuzovaném případě namístě, neboť je zjevné, že dříve uložená citelná sankce se zcela minula svým účinkem a žalobkyně a) v nezákonné činnosti nadále pokračovala.
66. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl.
67. Žalobkyně nebyly ve sporu úspěšné a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 26. srpna 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.