



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra, soudce Milana Podhrázkého a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **LÉKÁRNA PANSKÝ DŮM s.r.o.**, se sídlem nám. Osvobození 286, Říčany, zast. Mgr. Jiřím Trnkou, advokátem se sídlem Opletalova 983/45, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2025, č. j. 17 Ad 7/2025-29,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2025, č. j. MZDR 15439/2024-3/OLZP (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný rozhod o odvolání proti rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) ze dne 25. 4. 2024, č. j. sukls19777/2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že výrokem I. částečně změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí. Současně žalovaný výrokem II. odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl a napadené rozhodnutí ve zbytku potvrdil.

II.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). V žalobě namítal nesprávné zjištění skutkového stavu a to, že právní závěry žalovaného jsou nezákonné. Rovněž namítal nepřiměřenost uložené pokuty.

Městský soud shora označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud se předtím, než přistoupil k projednání žalobních námitek, zabýval přezkoumatelností napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, neboť žalovaný odvolání zamítl, avšak současně prvostupňové rozhodnutí v jednom z jeho výroků změnil. Takovou kombinaci výroků nepovažoval za logickou ani za možnou. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se týkala vnitřní rozpornosti výroků rozhodnutí o odvolání. Současně citoval judikaturu k předchozí úpravě správního řádu z roku 1967, z níž vyplývá, že odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Dodal, že byt citovaná judikatura vychází z právního stavu za účinnosti správního řádu z roku 1967 (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, správní řád), jsou uvedena východiska analogicky přenositelná i na současnou právní situaci, kdy správní orgány postupují dle § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), neboť i za nynější právní úpravy je výrok napadeného rozhodnutí nelogický a vnitřně rozporný. Žalovaný spojil rozhodovací modalitty, které se vzájemně vylučují, což činí napadené rozhodnutí nesrozumitelným, neboť trpí logickým rozparem.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal, že městský soud při posouzení věci vycházel z judikatury ke správnímu řádu z roku 1967, kdy skutečně existovaly pouze tři způsoby rozhodování – bylo možné rozhodnutí změnit, zrušit nebo odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Stěžovatel rozhodoval již za účinnosti správního řádu z roku 2004, kdy již „existuje více modalit“. Rozhodoval dle § 90 odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 5 správního řádu, tedy prvostupňové rozhodnutí částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Ve výroku I. došlo ke změně, neboť stěžovatel shledal vadu v části napadeného rozhodnutí, kterou napravil a změnil dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ve výroku II. ve všech ostatních částech, jinými slovy „ve zbytku“ prvostupňového rozhodnutí, kterých se netýká změna uvedená ve výroku I. napadeného rozhodnutí, neshledal důvody pro nápravu. Odvolání zamítl, neboť žádná z námitek uvedená v odvolání nesměřovala do vady, kterou stěžovatel shledal v prvostupňovém rozhodnutí, a kterou napravil výrokem I. Proto zbytek původního (nezměněného) rozhodnutí potvrdil. Měl za to, že správní řád umožňuje kombinace více výroků pro rozhodování odvolacího orgánu, přičemž tento postup je zcela v souladu se zásadou procesní ekonomie a hospodárnosti správního řízení. V opačném případě by musel prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit SÚKL k novému projednání. Proto přistoupil k pro něj složitějšímu postupu a rozhodl se pro částečnou změnu prvostupňového rozhodnutí. Ve zbytku považoval odvolací námítky za nedůvodné, odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Nesouhlasil s tím, že je takový způsob rozhodnutí nelogický, nesrozumitelný a že se tyto modalitty navzájem vylučují. Z napadeného rozhodnutí zcela jasně plyne, která část rozhodnutí se mění, a která část se beze změn potvrzuje, přičemž odvolací námítky, potažmo celé odvolání, jsou současně zamítnuty. Pokud je jediným důvodem zrušení napadeného rozhodnutí uvedení slov „odvolání zamítá“ ve výroku II., jedná se o přepjatý formalismus. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Jádrem kasačních námitek míří proti závěru městského soudu, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť výroky napadeného rozhodnutí se vzájemně vylučují. Byl přesvědčen, že jím provedený způsob rozhodnutí je v souladu se správním řádem a městský soud tím, že napadené rozhodnutí pro uvedenou vadu zrušil, zatížil své rozhodnutí nezákonností. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

[9] Městský soud postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí zrušil. Relevantní část výroku napadeného rozhodnutí zní takto: „*I. podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se část výroku I) napadeného rozhodnutí, která zní: ... mění tak, že nově zní: ...II. podle § 90 odst. 5 správního řádu: odvolání zamítá a napadené rozhodnutí se ve zbytku potvrzuje.*“ (zvýraznění přidáno).

[10] Podle § 90 odst. 1 správního řádu platí, že *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,*

a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,

b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo

c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

[11] Podle § 90 odst. 5 platí, že *neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změnit nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.*

[12] Napadené rozhodnutí sice mění část prvostupňového rozhodnutí, avšak současně v celém rozsahu zamítá odvolání. Městský soud proto správně uvedl, že kombinace těchto výroků je nelogická. Byť městský soud opřel své závěry o judikaturu vztahující se ke správnímu řádu z roku 1967, jsou tyto závěry přenositelné i na současnou úpravu, neboť podstata právní úpravy výroků zůstala zachována.

[13] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000-39, č. Sb. NSS 5/2003, vyplývá, že „*Správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí; vady prvostupňového řízení i rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím. Pokud tedy ustanovení § 59 odst. 2 spr. řádu předpokládá, že odvolací orgán rozhodnutí změní nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí, jedná se o tři možné alternativy rozhodnutí, které se navzájem vylučují. Pokud některé z nich odvolací orgán spojí, jde o rozhodnutí nesrozumitelné, trpící logickým rozporem. Není tedy možné v odvolacím řízení současně zamítnout odvolání a prvostupňové rozhodnutí v jeho výroku změnit...*“. Přestože rozsudek hovoří pouze o třech způsobech rozhodování, a současná úprava jich připouští více, v souzené věci zvolil stěžovatel způsoby rozhodnutí o odvolání, které vedle sebe nemohou obstát. Nelze současně změnit prvostupňové rozhodnutí a odvolání v celém rozsahu zamítnout. Souslovím „odvolání se zamítá“ stěžovatel zřetelně vyjádřil, že zamítá odvolání v celém rozsahu, nikoli případně pouze odvolání mířící do části prvostupňového rozhodnutí (např. proti některému z jeho výroků). Na tom nic nemění ani dovětek, že se prvostupňové rozhodnutí „ve zbytku“ potvrzuje.

[14] Z § 90 odst. 5 správního řádu vyplývá, že odvolací orgán může v některých případech část rozhodnutí k odvolání změnit a ve zbytku rozhodnutí potvrdit. Z druhé věty tohoto ustanovení bezpečně vyplývá, že v takovém případě nerozhoduje o zamítnutí odvolání. Takový postup může mít případně místo tehdy, pokud např. opravný prostředek podává více účastníků správního řízení s vlastními zájmy na výsledku odvolacího řízení. O takovou situaci však v souzené věci nešlo.

[15] Účastníku řízení musí být z výroku odvolacího rozhodnutí bez pochybností zřejmé, jak bylo v jeho věci rozhodnuto, a to bez toho, že by takový výrok musel konfrontovat s odůvodněním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2012, č. j. 2 As 106/2011-70). Pokud jde o námitku přepjatého formalismu, judikatura je v otázce výroků shovívavá, jedná-li se například o pouhé nedodržení doslovné zákonné dikce, uvedení nadbytečné (nikoliv však matoucí) formulace apod., je-li přesto z výroku bezpochyby zřejmé, jak bylo rozhodnuto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 2 As 95/2011-74). O takovou situaci se zde však nejednalo.

[16] Podle Nejvyššího správního soudu výrok nyní přezkoumávaného napadeného rozhodnutí trpí nesrozumitelností (nikoliv shora nastíněnými „drobnými deficity“), která nemůže být „doháněna“ případným odkazem na odůvodnění rozhodnutí nebo snahou o procesní ekonomii správního řízení. Struktura správního rozhodnutí a jeho náležitosti jsou vymezeny v § 68 správního řádu. Podle odst. 2 platí, že výrok obsahuje řešení otázky, která je předmětem řízení s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno. V odst. 3 se uvádí, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede důvody, které byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Každá část rozhodnutí slouží k jinému účelu. Požadavek na jednoznačnou a srozumitelnou formulaci výroku rozhodnutí je pak umocněn tím, že pouze výrok je pro adresáta správního rozhodnutí závazný. Odůvodnění slouží pouze k jeho vysvětlení, pochopení, přímo však do právní sféry takové osoby nezasahuje. Výrok rozhodnutí, který na jedné straně část prvostupňového rozhodnutí mění a na straně druhé odvolání zamítá a rozhodnutí ve zbytku potvrzuje, není udržitelný. V takto podaném výroku (I.) sice je vymezeno, jak bylo naloženo s prvostupňovým

pokračování

rozhodnutím, avšak způsob, jak bylo naloženo s odvoláním, si s tímto výrokem přímo protirečí. Městský soud proto nepochybil, pokud uzavřel, že stěžovatel spojil rozhodovací modalitty, které se navzájem vylučují.

[17] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 7. května 2026

David Hipšr
předseda senátu