



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **PhMr. S. M.**, zast. advokátem Mgr. Danielem Maškem, Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2017, čj. MZDR 11734/2014-2/FAR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2020, čj. 10 Ad 9/2017 - 45,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) rozhodnutím ze dne 8. 1. 2014, čj. Sukl3701/2014, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání

- a) správního deliktu podle § 103 odst. 7 písm. b) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění účinném do 31. 3. 2017 (dále jen „zákon o léčivech“), kterého se dopustila tím, že jako poskytovatelka zdravotních služeb nedodržela pravidla správné lékařské praxe, když neuchovávala odděleně jako nepoužitelné 2 blistry po 21 tbl. léčivého přípravku FEMODEN tbl. š. 73855A, exp. 8/2012, a uchovávala je mezi načatými léčivými přípravky určenými pro expedici pacientům, čímž porušila § 79 odst. 3 zákona o léčivech,
- b) správního deliktu podle § 103 odst. 9 písm. b) zákona o léčivech, kterého se dopustila tím, že v době kontroly v její lékárně dne 17. 7. 2013 bylo zjištěno v 16 případech porušení celistvosti léčivých přípravků podléhajících registraci podle § 25 zákona o léčivech, a to konkrétně: DIANE, FEMODEN, DIENILLE, FOXINETTE 2 mg/0,03 mg, GRAVISTAT, JEANINE, KATYA, LOGEST, LUNAFEM, LOETTE, NOVYNETTE 150 mcg/20 mcg, REGULON, STODETTE, SONYA, TRI-REGOL, YADINE, aniž

se jednalo o úpravu, přípravu, nebo výdej léčivých přípravků pro poskytovatele zdravotních služeb, čímž porušila § 82 odst. 3 písm. c) zákona o léčivech,

- c) správního deliktu podle § 103 odst. 9 písm. c) zákona o léčivech, kterého se dopustila tím, že jako poskytovatelka zdravotních služeb a provozovatelka lékárny oprávněná k výdeji podle § 82 odst. 2 zákona o léčivech nepředávala od 26. 9. 2011 do dne kontroly (17. 7. 2013) údaje o vydaných léčivých přípravcích prostřednictvím virtuální sítě s kryptovaným přenosem dat vytvořené právě SÚKL za účelem zabezpečeného přenosu uvedených dat hlášení v rozsahu stanoveném v Pokynu LEK – 13, čímž porušila ustanovení § 82 odst. 3 písm. d) zákona o léčivech,

a uložil jí podle § 107 odst. 1 písm. b) a § 107 odst. 1 písm. c) zákona o léčivech za delikt nejprůšněji postižitelný, kterým je správní delikt uvedený v § 103 odst. 9 písm. b) zákona o léčivech, úhrnnou pokutu ve výši 145 000 Kč (výrok I). SÚKL dále zastavil řízení o dalším správním deliktu podle § 103 odst. 7 písm. b) zákona o léčivech, neboť odpadl jeho důvod (výrok II), a uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III).

[2] O odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2017 tak, že změnil rozhodnutí SÚKL ve výroku I tak, že uloženou pokutu snížil z částky 145 000 Kč na částku 135 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí SÚKL potvrdil a odvolání zamítl.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně k městskému soudu žalobu, který jí v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[5] Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně věc posoudil v části, která se týká výroku I bodu c) rozhodnutí SÚKL. Stěžovatelka trvá na tom, že Pokyn LEK-13, který svým jednáním měla porušit, není obecně závazným právním předpisem. SÚKL pro vydání Pokynu LEK-13, který zavedl povinnost elektronického poskytování informací, neměl potřebná oprávnění, neboť zákon o léčivech postrádal zmocňovací ustanovení ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. Stěžovatelka neměla ke splnění dané povinnosti potřebné vybavení a nebylo jí možné nutit, aby SÚKL poskytovala informace nad rámec zákona (k tomu odkázala na rozsudek městského soudu sp. zn. 9 Ad 6/2011).

[6] Stěžovatelka vytkla, že v rozhodnutí SÚKL je skutek nepřesně vymezen, protože není jasné, jakého jednání se měla dopustit. Ve výroku I bodu a) rozhodnutí SÚKL není nijak specifikováno, jaké právní povinnosti měla stěžovatelka porušit, ani není uvedeno, jakým jednáním k tomu mělo dojít. SÚKL se tohoto pochybení dopustil též ve výroku I bodu b) svého rozhodnutí, kde neurčitě uvádí, že mělo dojít k porušení celistvosti léčivých přípravků. Tato skutečnost však nemá oporu v provedené kontrole ani dokazování. Stěžovatelka celistvost žádného léčivého přípravku neporušila. Zákon o léčivech a kontrolní zjištění hovoří pouze o celistvosti balení léčivého přípravku, nikoli o celistvosti samotného léčivého přípravku.

[7] Stěžovatelka dále setrvala na svém názoru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost – tuto námitku posoudil městský soud mylně. Stěžovatelka k tomu uvedla, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí nesrozumitelným způsobem vymezil skutek a důvody, které jej k jeho rozhodnutí vedly. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného si také protirečí. Z rozhodnutí žalovaného tedy nejsou v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu patrné argumenty, které jej vedly k vydání rozhodnutí, a není z něj ani zjevný

pokračování

postup při aplikaci správního uvážení (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008 - 109).

[8] Stěžovatelka rovněž setrvala na své námitce o nepřiměřenosti výše uložené sankce. Správní orgány podle jejího názoru nerespektovaly základní zásady správního řízení a trestání, kde přiměřeně platí pravidla trestání dle trestního práva a základní principy trestního procesu. Porušily zejména zásadu legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (srov. usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132, a rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 - 541). Stěžovatelka je přesvědčena, že její případ představuje neodůvodněný rozdíl oproti postupu vůči jiným subjektům. K tomu v žalobě navrhla provést důkaz přehledem sankcí, které uložil SÚKL. Městský soud též provedl důkaz veřejně dostupným seznamem pokut, které SÚKL v roce 2016 uložil podle zákona o léčivech. Z pohledu stěžovatelky se jedná o zásadní důkaz, z něhož plyne, že v roce 2016 ve všech případech jiných subjektů trestaných za správní delikt, který je v tomto případě nejpřísněji trestný, tj. za správní delikt podle § 103 odst. 9 písm. b) zákona o léčivech, byly SÚKL uloženy úhrnné sankce, které byly vždy výrazně nižší než pokuta, která byla v této věci uložena, což stěžovatelka dále rozvedla.

[9] V této souvislosti stěžovatelka městskému soudu vytkla jeho závěr, že v žalobě neupřesnila, v jakých konkrétních případech SÚKL uložil citelně nižší pokutu. To však podle názoru stěžovatelky nebylo zapotřebí, protože SÚKL uložil citelně nižší pokutu ve všech případech, v nichž ukládal úhrnnou pokutu (kromě dalších) též za správní delikt dle § 103 odst. 9 písm. b) zákona o léčivech.

[10] Městský soud však bez bližšího označení uvedl seznam 10 úhrnných pokut v rozmezí 60 000 Kč až 300 000 Kč, které údajně měly být v roce 2016 SÚKL uloženy s tím, že pokuta, která byla uložena stěžovateli, z rozhodovací praxe SÚKL nevybočuje. Toto zjištění městského soudu je chybné. V případě správního zjištění skutkového stavu by městský soud měl správně minimálně uloženou pokutu moderovat.

[11] Stěžovatelka také poukázala na skutečnost, že porušení celistvosti obalu léčivých přípravků bylo zjištěno pouze v 16 případech, což je s ohledem na celkové množství léčivých přípravků v její lékárně zcela zanedbatelné množství. Dále stěžovatelka zdůraznila, že na zjištění těchto nedostatků zareagovala ihned po provedené kontrole a bez prodlení učinila potřebná opatření. Tato skutečnost by měla být hodnocena jako polehčující. Kromě rychlosti nápravy také mělo být zohledněno, že se nejednalo o osobní pochybení stěžovatelky, ale o pochybení některých jejích zaměstnanců.

[12] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány nepřihlédly při ukládání pokuty k jejím osobním majetkovým poměrům. Tato pokuta má vůči ní zcela likvidační charakter, což je v rozporu s pravidly správního trestání (viz usnesení NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133). Správní orgány osobní majetkové poměry stěžovatelky nijak nezkontrolovaly, ačkoli k tomu byly povinny.

[13] Žalovaný a městský soud také měli při ukládání pokuty zohlednit dobu, která uplynula od kontroly. Z trestněprávních principů plyne, že zájem společnosti na potrestání se plynutím času snižuje.

[14] Stěžovatelka tedy považuje napadený rozsudek za nezákonný, protože městský soud nezohlednil, že správní orgány uložením zjevně nepřiměřené sankce překročily zákonem stanovené meze správního uvážení. Městský soud uloženou pokutu ani nemoderoval, přestože byly splněny podmínky § 78 odst. 2 s. ř. s.

[15] Stěžovatelka navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, popř. aby alespoň od uložené pokuty upustil, anebo ji snížil.

[16] Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem městského soudu, který se podle jeho názoru s námitkami stěžovatelky řádně vypořádal.

[17] Dále žalovaný uvedl, že z přehledu sankcí uložených SÚKL podle zákona o léčivech za rok 2016 plyne pouze spisová značka, subjekt, se kterým bylo řízení vedeno, jakého správního deliktu se subjekt dopustil, kterou zákonnou povinnost porušil, jaká mu byla uložena sankce a kdy bylo řízení pravomocně skončeno. Z tohoto přehledu však nelze zjistit, jaké intenzity dosahovaly jednotlivé správní delikty. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatelka spáchala v souběhu tři správní delikty – shodný souběh v přehledu uveden není. Zásada materiální rovnosti proto nebyla porušena, z přehledu neplyne, že by v daných řízeních byl shodný či obdobný skutkový stav jako ve věci stěžovatelky. Uložená pokuta reflektuje konkrétní okolnosti případu stěžovatelky.

[18] K porušení celistvosti „pouze“ v 16 případech žalovaný uvedl, že toto množství nelze vztahovat na celkové množství léčivých přípravků v lékárně. K porušení celistvosti by nemělo dojít vůbec.

[19] K majetkovým poměrům stěžovatelky žalovaný poukázal na hodnocení městského soudu.

[20] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Úvodem považuje NSS za nezbytné v obecné rovině připomenout, že NSS v řízení o kasační stížnosti nehodnotí znovu komplexně skutkový stav a nenalézá právo mezi stranami; naopak je jeho úkolem přezkoumat rozhodnutí správního soudu a zhodnotit, zda se dostatečně a správně vypořádal se všemi žalobními námitkami. NSS se nezabývá správním řízením a právními úvahami správních orgánů přímo, ale jen zprostředkovaně; obsah a rozsah kasačních námitek je tak přímo podmíněn obsahem a rozsahem námitek žalobních (viz rozsudek NSS ze dne 3. 1. 2022, čj. 10 As 150/2020 - 37). Dále je třeba zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78).

[22] Ke kasačním námitkám NSS nejprve konstatuje, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Úvahy městského soudu jsou srozumitelné a je zřejmé, na základě jakých důvodů ke svým závěrům dospěl.

[23] Dále je však nutné zdůraznit, že stěžovatelčiny námitky většinou kopírují námitky žalobní. Téměř doslova jsou zkopírovány zejména stěžejní námitky, které se týkají Pokynu LEK-13, údajné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (správních orgánů), jakož i námitka, která se týkala délky řízení a v neposlední řadě námitka, které se vztahují k údajně zanedbatelnému (marginálnímu) množství zjištěných případů porušení celistvosti obalu léčivých přípravků, že se nejednalo o osobní pochybení stěžovatelky, ale jejích zaměstnanců a že stěžovatelka na zjištěné nedostatky zareagovala ihned po provedené kontrole. Stěžovatelka v rámci

pokračování

argumentace obsažené v těchto kasačních námitkách nijak nepolemizuje se závěry městského soudu.

[24] V této věci tak NSS nezbývá než zopakovat závěry usnesení zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019 - 63, a konstatovat, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (v této věci městského soudu) ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně souvisící nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu).

[25] Zákonné okruhy kasačních důvodů, vyjmenované v § 103 odst. 1 s. ř. s., se navzájem liší v tom, zda napadají výlučně argumentaci či procesní postup krajského soudu, nebo zda zprostředkovaně míří i do rozhodování správního orgánu. Ryze „soudní“ důvody jsou obsaženy v písmenech c), d) a e) citovaného ustanovení (zmatečnost; nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu nebo jiná vada řízení; nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení). Naproti tomu naopak důvody podle písmen a) a b) (nesprávné posouzení právní otázky; nedostatečná, nesprávná či procesně vadná skutková zjištění správního orgánu, případně nepřezkoumatelné správní rozhodnutí) mohou dopadat jak přímo na rozhodnutí správního orgánu, tak zprostředkovaně i na soudní rozhodnutí, pokud soud tvrzené vady neodhalil nebo zaujal stejný hmotněprávní názor jako žalovaný.

[26] Pokud soud postupoval procesně bezvadně a zamítl žalobu řádně zdůvodněným rozsudkem [tím se vylučují důvody podle § 103 odst. 1 písm. c), d), e) s. ř. s.], může se žalobce pokusit prosadit své argumenty ještě jednou za pomoci kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. Je logické, že zde obsažená argumentace nebude z povahy věci nijak novátorská – ostatně v kasačním řízení nelze v zásadě řešit jiné otázky, než které byly předmětem řízení už u krajského soudu (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.). I když však žalovaný a krajský soud dospěli ke stejnému závěru, nepředpokládá se, že žalobce jen zkopíruje text žaloby, v níž případně zamění slovo žalobce za slovo stěžovatel, a zašle jej Nejvyššímu správnímu soudu pod novým názvem kasační stížnost. V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. Pokud by se povinné zastoupení v kasačním řízení mělo vyčerpat tím, že advokát provede v textu žaloby jen kosmetické změny a označí ji za kasační stížnost, stalo by se pouhou formalitou.

[27] O formalitu ale zákonodárci nešlo: naopak smyslem bylo umožnit v kasačním řízení pokud možno kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Vždy tak musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, zdůraznit přílehlavou judikaturu a přesvědčivě prezentovat ty žalobní argumenty, které žalobce pokládá za nejpádnější.

[28] Na argumentaci městského soudu ovšem v kasační stížnosti stěžovatelka v daném rozsahu nijak nereagovala, pouze ve vztahu k uvedené části námitek téměř slovo od slova zkopírovala převážnou část textu žaloby, v němž pouze mírně formulačně upravila její nepodstatné části. V tomto rozsahu je zde naprostá shoda mezi žalobou a kasační stížností, jak dále rozvedeno.

[29] NSS přitom zdůrazňuje, že městský soud se v nyní projednávané věci neomezil na pouhý odkaz na rozhodnutí žalovaného, naopak se žalobní argumentací pečlivě zabýval a jasně stěžovatelce vysvětlil, z jakých důvodů nelze žalobě vyhovět.

[30] Městský soud se tak v první řadě pečlivě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, a to zejména v odstavcích 11 až 17 napadeného rozsudku. Městský soud stěžovatelce přesvědčivě vysvětlil, z jakých důvodů nepovažuje její námitku za důvodnou. Městský soud řádně zdůvodnil, z jakých důvodů dospěl k závěru, že všechny tři správní delikty jsou správními orgány, jejichž rozhodnutí tvoří jeden celek, správně vymezeny, u všech je popsán konkrétní skutek, jenž je stěžovatelce kladen za vinu, u každého je uvedena konkrétní zákonná povinnost, kterou stěžovatelka svým jednáním porušila, a daná jednání jsou podřazena pod konkrétní skutkové podstaty těchto správních deliktů, včetně uvedení příslušných ustanovení zákona o léčivech. Městský soud také v této souvislosti dodal, že proti protokolu o kontrole stěžovatelka nepodala námitky, a naopak ve svém podání ze dne 16. 8. 2013 v podstatě uznala spáchání jednání, která jí byla kladena za vinu. Proti těmto závěrům, které městský soud řádně rozvedl, stěžovatelka v kasační stížnosti nestaví žádnou konkrétní argumentaci, pouze opakuje žalobní námitku.

[31] Totéž platí o námitkách stěžovatelky, které se týkají Pokynu LEK-13. Stěžovatelka tuto námitku uplatnila již v žalobě a městský soud se s ní řádně vypořádal v odstavcích 18 až 19 napadeného rozsudku, přičemž vycházel z § 82 odst. 3 písm. d) zákona o léčivech a rozsudku NSS ze dne 26. 3. 2015, čj. 5 As 129/2014 - 47. Ani s těmito závěry městského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti nijak konkrétně nepolemizuje; opět jen kopíruje žalobní námitku.

[32] Stěžovatelkou namítanou délkou správního řízení se městský soud poměrně podrobně zabýval v odstavcích 27 a 28 svého rozsudku, v nichž rekapituloval průběh správního řízení a uvedl konkrétní důvody, na základě nichž dovodil, že celková doba řízení nebyla natolik dlouhá, aby sankce (pokuta) pozbyla některou ze svých funkcí. Rovněž proti těmto závěrům městského soudu nestaví stěžovatelka v kasační stížnosti jakoukoli argumentaci, ale jen opisuje žalobní námitku.

[33] Městský soud se zabýval rovněž námitkami, že se jednalo o zanedbatelné (marginální) množství zjištěných případů porušení celistvosti obalu léčivých přípravků, a námitkami, že se nejednalo o osobní pochybení stěžovatelky, ale jejích zaměstnanců, a že stěžovatelka na zjištěné nedostatky zareagovala ihned po provedené kontrole. Tyto námitky sice nebyly stěžovatelkou přesně opsány, byly přeformulovány (např. marginální – zanedbatelné, jiný slovosled apod.), ale jejich obsah zůstal naprosto stejný a nic nového neuvádějící. Ani v případě těchto námitek tedy stěžovatelka nijak neoponuje závěrům městského soudu.

[34] NSS tedy shrnuje, že v této věci nebyly ve vztahu k uvedeným námitkám uplatněny skutečné kasační námitky. Kasační stížnost totiž v tomto rozsahu nijak nereaguje na rozsudek městského soudu, který napadá. Z toho, že text toho podání je v daném rozsahu pouhou kopií žaloby, je zjevné, že v této části kasační stížnosti ani částečně nezpochybňuje rozhodovací důvody městského soudu, ale míří výlučně proti rozhodovacím důvodům žalovaného (jistou výjimku tvoří namítaná nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, jak dále uvedeno). Takové kasační námitky jsou však nepřijatelné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 (srov. k tomu usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009 - 77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 5. 2020, čj. 9 Azs 101/2020 - 17, body 11 a 12).

[35] V uvedeném rozsahu není ani důvod k tomu, aby NSS na tuto kasační stížnost pohlížel jako na podání trpící vadami, které by byl povinen odstraňovat podle § 109 odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení slouží soudu k tomu, aby zajistil doplnění kasačních důvodů u těch kasačních stížností, které jsou podány jako blanketní, tj. neobsahují vůbec žádnou argumentaci (ani pokus

pokračování

o ni). Takové blanketní kasační stížnosti ve skutečnosti jen ohlašují úmysl uplatnit k výzvě soudu konkrétní kasační důvody a kromě označení účastníků, napadeného rozsudku a citace některých písmen § 103 odst. 1 s. ř. s. v nich nebývá žádný další text. Postup podle § 109 odst. 1 s. ř. s. ale není určen k tomu, aby soud, který obdrží dlouhý a strukturovaný text tváříci se jako zdůvodněná kasační stížnost, upozorňoval právního profesionála zastupujícího v kasačním řízení na smysl kasační stížnosti (který je ostatně zřejmý již ze zákona) a vedl ho k vylepšení jeho argumentačních dovedností.

[36] Kasační stížnost však na základě právě uvedeného nelze bez dalšího odmítnout, protože obsahuje také skutečné kasační námitky a případnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, kterou stěžovatelka namítá, se musí NSS zabývat též z úřední povinnosti.

[37] Ve vztahu k přezkoumatelnosti správních rozhodnutí se NSS ztotožňuje s rozsudkem městského soudu, na který v podrobnostech k této otázce odkazuje. Rozhodnutí správních orgánů tedy považuje NSS ve shodě s městským soudem za srozumitelná a plně přezkoumatelná.

[38] Dále NSS ke kasační námitce týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce, která byla v žalobě jen obecně formulovaná, uvádí, že městský soud konstatoval (poté, co k důkazu provedl veřejně dostupný seznam pokut pravomocně uložených SÚKL v roce 2016 podle zákona o léčivech), že v roce 2016 bylo uloženo celkem 10 úhrnných pokut ve výši od 60 000 Kč do 300 000 Kč; stěžovatelce uložena pokuta z této praxe nevybočuje. Městský soud rovněž zdůraznil, že stěžovatelce byla uložena pokuta za spáchání tří správních deliktů.

[39] S těmito závěry městského soudu, které mají oporu v provedeném dokazování, nelze než souhlasit. Stěžovatelce lze jistě přisvědčit, že v případech jiných subjektů trestaných za správní delikt, který je v tomto případě nejpřísněji trestný, tj. za správní delikt podle § 103 odst. 9 písm. b) zákona o léčivech, byly SÚKL uloženy pokuty, které byly nižší než pokuta, která byla uložena stěžovatelce. Jen z toho však nelze automaticky dovozovat nepřiměřenost výše stěžovatelce uložené pokuty oproti jiným obdobným případům. Žalovaný v této souvislosti správně ve svém vyjádření poukazuje na skutečnost, že z daného seznamu je zřejmá pouze spisová značka, subjekt, se kterým bylo řízení vedeno, jakého správního deliktu se daný subjekt dopustil, kterou zákonnou povinnost porušil, jaká mu byla uložena sankce a kdy bylo řízení pravomocně skončeno. Nelze však zjistit, jaké intenzity dosahovaly jednotlivé spáchané správní delikty. Ze seznamu nelze bez dalšího dovodit, že by se v daných řízeních jednalo o shodný či obdobný skutkový stav jako ve věci stěžovatelky. V této souvislosti již městský soud také správně zdůraznil, že stěžovatelka spáchala v souběhu tři správní delikty. NSS ve shodě se žalovaným také konstatuje, že každá uložena pokuta (sankce) reflektuje vždy specifické okolnosti každého konkrétního případu - jistý „rozptyl“ ve výši uložených pokut (sankcí) je zcela přirozený. Námitky stěžovatelky, které v tomto směru vznesla, tedy NSS vyhodnotil jako nedůvodné.

[40] Námitku likvidační výše pokuty ve vztahu ke svým osobním poměrům stěžovatelka namítla již v žalobě. Městský soud tuto námitku vypořádal v odstavci 26 napadeného rozsudku, v němž konstatoval, že tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v odvolání a zejména ani v žalobě neuvedla, jaké její konkrétní poměry nebyly vzaty v úvahu a z čeho likvidační účinek pokuty dovozuje. Pro nekonkrétnost tvrzení stěžovatelky tedy městský soud dovodil, že touto její námitkou se nemůže blíže zabývat.

[41] S tímto závěrem městského soudu NSS souhlasí. Oproti žalobě však stěžovatelka v kasační stížnosti tuto námitku poněkud modifikovala, když sice setrvala na své námitce, že uložena sankce má vůči ní likvidační charakter, ale oproti žalobě zdůraznila, že její osobní

majetkové poměry měly zkoumat již správní orgány, které tak však neučinily. K prokázání svých tvrzení navrhla svá daňová přiznání za roky 2017, 2018 a 2019.

[42] Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015 - 71, řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení. Žalobce však může ve věcech správního trestání v řízení před krajským soudem použít i takové námitky zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které dříve neuplatnil ve správním řízení o přestupku. Navzdory pasivitě obviněného z přestupku ve správním řízení nelze tato tvrzení bez dalšího považovat za nepřijatelná (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, čj. 1 As 373/2020 - 40). NSS konstatuje, že tyto závěry lze aplikovat i na nyní projednávanou věc, která se rovněž týká správního trestání, resp. na jakékoli správní řízení, kde má správní orgán z moci úřední uložit povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu).

[43] Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133, však záleží „především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti.“

[44] Městský soud podle názoru NSS správně konstatoval, že tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v odvolání a zejména ani v žalobě neuvedla, jaké její konkrétní poměry nebyly vzaty v úvahu a z čeho likvidační účinek pokuty vlastně dovozuje. Za této situace se skutečně městský soud touto námitkou pro její naprostou obecnost nemohl blíže zabývat. NSS v této souvislosti zdůrazňuje, že povinnost tvrdit rozhodné skutečnost (povinnost tvrzení) a povinnost označit důkazy k jejich prokázání ve vztahu k této námitce nese výlučně stěžovatelka. Správní soudy nemohou v tomto směru její činnost nijak nahrazovat.

[45] Ani v kasační stížnosti stěžovatelka svá skutková tvrzení ke své osobní majetkové situaci a údajné likvidační výši pokuty nijak nerozvedla. Neunesla tedy již své břemeno tvrzení a ani NSS s ohledem na obecnost této námitky není schopen její poměry blíže hodnotit (není ani zřejmé, k čemu vlastně mělo být v tomto směru přihlédnuto již ve správním řízení a v řízení před městským soudem). Pokud v tomto směru předložila daňová přiznání za roky 2017, 2018 a 2019, je nadbytečné je k důkazu provádět. Není totiž ani zřejmé, jaká konkrétní tvrzení stěžovatelky mají prokazovat a především údaje, které mohou poskytnout, nejsou samy o sobě schopny podat ucelený přehled o osobních majetkových poměrech stěžovatelky (nelze z nich např. zjistit úspory stěžovatelky, její movitý a nemovitý majetek, vlastnictví cenných papírů atd.).

[46] Z důvodů, které jsou uvedeny v předcházejících odstavcích, je také zjevné, že ve věci nebyly již v řízení před městským soudem splněny podmínky pro uplatnění moderačního práva ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť z ničeho nelze dovodit, že by stěžovatelce byla uložena pokuta ve zjevně nepřiměřené výši.

[47] Závěrem tedy NSS shrnuje, že námitky stěžovatelky, které uplatnila v kasační stížnosti, jsou buď nepřijatelné, anebo nedůvodné, přičemž v podrobnostech odkazuje NSS na napadený rozsudek, s nímž se ztotožňuje.

IV. Závěr a náklady řízení

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

pokračování

[49] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí nepřísluší náhrada nákladů řízení. Žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 25. července 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu