



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **MUDr. J. K.**, IČO: X
sídlem

zastoupený advokátkou JUDr. Michaelou Pretschovou
sídlem Pražská 2951, 407 47 Varnsdorf

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2016, č.j. MZDR 53721/2014/FAR, sp. zn. FAR: A 62/2014,

takto:

- I.** Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 11. 2016, č.j. MZDR 53721/2014/FAR, sp. zn. FAR: A 62/2014, a rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv ze dne 12. 9. 2014, sp. zn. SUKLS43050/2014 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky JUDr. Michaely Pretschové.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal snížení pokuty, která mu byla uložena rozhodnutím Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále též jen „SÚKL“) ze dne 12.9.2014, sp. zn. SUKLS 43050/2014 (dále jen „správní rozhodnutí“), a to za spáchání správních deliktů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 5 písm. a) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech

a o změnách některých souvisejících zákonů (dále též jen „ZoL“). Uvedené rozhodnutí SÚKL bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ze dne 16.11.2016, č.j. MZDR 53721/2014/FAR, sp. zn. FAR: A 62/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

2. Úvodem žalobce konstatoval, že dle jeho názoru nejsou důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, avšak trest za správní delikt byl dle jeho názoru uložen ve zjevně nepřiměřené výši.
3. Žalobce uvedl, že nechce nikterak své jednání bagatelizovat. Vysvětlil, že pokud u něj bylo nalezeno 1 427 kusů balení léčivého přípravku, nejednalo se o „skladování“ v pravém slova smyslu, ani o snahu obejít příslušná ustanovení ZoL. Jednalo se především o léky pro domovy důchodců, které mají ve své péči stovky pacientů, především chronicky a závažně nemocných. Na požádání personálu tak zajistil dovoz léků, neboť pacienty těchto domovů má na starosti jako lékař. Vždy se jednalo o dovoz oproti vydanému receptu. Přesto mu byla uložena sankce ve výši 800 000 Kč, která byla napadeným rozhodnutím potvrzena s tím, že správní orgán uvedl, že tato sankce není likvidační, když po zaplacení daně z příjmů činí čistý roční příjem žalobce za rok 2013 částku 443 710 Kč, což obnáší 36 976 Kč měsíčně. Žalobce by tak dle názoru žalovaného při povolení splátek po dobu šesti let odevzdával třetinu svého příjmu. Odvolávání žalobce na svůj věk a zdravotní stav je dle názoru žalovaného pro posouzení daného správního deliktu irelevantní. K tomu žalobce uvedl, že žalovaný patrně nepochopil, že žalobce poukazoval na svůj věk a zdravotní stav právě s ohledem na to, že patrně vzhledem k těmto okolnostem mu z objektivních důvodů nebude umožněno pokutu zaplatit, byť ve splátkách.
4. Žalobce dále uvedl, že z uložené sankce uhradil částku 300 000 Kč a náklady řízení a zároveň dne 16.12.2016 požádal Celní úřad pro hlavní město Prahu o povolení rozložení úhrady pokuty na splátky. K této žádosti doložil, že v červenci 2015 přestal podnikat jako fyzická osoba, je zaměstnán, jeho čistá měsíční mzda činí 24 107 Kč, je poživitelem starobního důchodu ve výši 15 121 Kč a zároveň splácí hypoteční úvěr ve výši 33 785,- Kč měsíčně. Na základě této žádosti vydal Celní úřad pro hlavní město Prahu rozhodnutí o posečkání, kterým vyhověl žádosti žalobce a akceptoval, aby žalobce splácel nedoplatek sankce ve výši 500 000 Kč v měsíčních splátkách po 8 000 Kč do dne 25.2.2022, tedy do doby, kdy žalobci bude již 70 let. K tomu žalobce uvedl, že pokud by měl splácet 500 000 Kč částkou 8 000 Kč měsíčně až do svých 70 let, když ještě splácí hypotéku a jako fyzická osoba již nepodniká, je i s ohledem na jeho zdravotní problémy otázkou, jak dlouho bude ještě moci pracovat. Sankce je sice uložena v zákonem daných mezích, ale z jednání žalobce nevznikl žádný škodlivý následek, nebyla způsobena žádná škoda a právě vzhledem k individuálním aspektům na straně žalobce, které byly shora vyjmenovány, se výše sankce jeví jako nepřiměřeně přísná.
5. Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že žalobce byl jako provozovatel zdravotnického zařízení oprávněn na základě registrace nestátního zdravotnického zařízení v ordinaci uchovávat a používat léčivé přípravky pro účely jejich podání při poskytování zdravotní péče v souladu s § 5 odst. 8 písm. a) ZoL, případně k vybavení pacienta potřebným množstvím léčivých přípravků dle § 8 odst. 1 ZoL za podmínek tam stanovených. Vzhledem k množství v ordinaci žalobce nalezených balení léčivých přípravků a dobám jejich expirace tyto léčivé přípravky nemohly být do doby expirace spotřebovány v rámci jejich použití při poskytování zdravotních služeb nebo při vybavování pacientů léčivými přípravky ve smyslu a za podmínek stanovených § 8 odst. 1 ZoL. Většina nalezených léčivých přípravků navíc byla určena k léčbě chronických zdravotních obtíží, nikoli k léčbě akutních zdravotních obtíží, u nichž se dá spíše předpokládat potřeba podání léčivého přípravku v rámci poskytování zdravotních služeb, neboť § 8 odst. 1 ZoL vyžaduje k tomu, aby lékař v rámci své hlavní činnosti mohl vybavit pacienta léčivými přípravky, místní nebo časovou nedostupnost lékárenské péče.

6. Žalobce tvrdil, že ve své ordinaci nalezené léčivé přípravky „neskladoval“ v pravém slova smyslu, neboť byly určeny pro domovy důchodců, a že je dodával na žádost personálu a oproti receptu. I v případě, že by žalovaný přijal tvrzení žalobce, že léčivé přípravky ve své ordinaci „neskladoval“ v pravém slova smyslu, tak to stále znamená, že je ve své ordinaci uchovával, posléze je přepravoval a dodával do domova důchodců (případně je pro něj obstarával), jak sám přiznává. Žalobce tedy stále jednal mimo oprávnění v rámci § 5 odst. 8 písm. a) ZoL a porušil § 8 odst. 8 ZoL ve spojení s § 7 odst. 2 ZoL.
7. Výše žalobci uložené sankce byla stanovena na základě ekonomické a osobní situace žalobce správnímu orgánu známé v době, kdy bylo rozhodováno. Pokročilý věk ani špatný zdravotní stav nepatří mezi liberační nebo polehčující okolnosti a při ukládání sankce není možné spekulovat, jaká bude ekonomická či osobní situace pachatele deliktu v budoucnosti. Mimo to žalobce ukončil podnikatelskou činnost z vlastního rozhodnutí (a dle jeho tvrzení je jeho měsíční příjem nyní dokonce vyšší než v době rozhodování správního orgánu) a až po proběhlém správním řízení. Námitku ohledně splácené hypotéky ve výši 33 785,- Kč vznesl žalobce také až po skončení správního řízení v rámci žaloby. S těmito námitkami se tedy žalovaný při stanovení výše pokuty zabývat nemohl, neboť mu tyto skutečnosti nebyly známy. Navíc, jestliže byl měsíční příjem žalobce 36 967,- Kč, zbývalo mu po zaplacení hypotéky na běžné výdaje 3 182,- Kč, což je méně než životní minimum. Lze si tak těžko představit, že v takové situaci žalobce našetřil 300 000,- Kč, které již z uložené pokuty splatil.
8. Podle žalovaného je tak zřejmé, že (pokud je tvrzení žalobce ohledně hypotéky pravdivé) má žalobce ještě další příjmy, které zamlčel. Dle žalovaného lze předpokládat, že tyto příjmy pocházejí z jeho funkce jednatele a jediného společníka ve společnosti J. s.r.o., IČO: X a z funkce jednatele a většinového společníka ve společnostech Z. I. – J., s.r.o., IČO: X, a S. s.r.o., IČO: X. V současné chvíli by navíc žalobci dle jeho tvrzení, neměl-li by žádné příjmy z výše uvedených společností, zbývalo na běžné výdaje -2 557,- Kč (jeho současný příjem je 39.228,- Kč, z něhož zaplatí 33 785,- Kč hypotéku a 8 000,- Kč jako splátku uložené pokuty). Vzhledem k tomu, že splátka ve výši 8 000,- Kč byla žalobci povolena na základě jeho žádosti, je zřejmé, že je tuto částku schopen splácet a ještě mu musí zbývat částka na běžné výdaje. Žalobce se tak dle žalovaného v rámci námitek sám usvědčuje z nepravdivosti svých tvrzení, když jím tvrzené příjmy zjevně neodpovídají jeho skutečným příjmům, anebo není pravdivé jeho tvrzení ohledně hypotéky.
9. Ze správního spisu vyplynulo, že dne 17.6.2014 bylo po podání odporu žalobcem proti příkazu ze dne 9.6.2014 o uložení pokuty zahájeno správní řízení o správních deliktech žalobce podle § 103 odst. 1 písm. a), § 103 odst. 5 písm. a) ZoL a žalobce byl vyzván k předložení návrhů, důkazů či jiných tvrzení. V podání ze dne 7.7.2014 žalobce mj. uvedl, že „uložená pokuta je zjevně nepřiměřená a pro účastníka naprosto likvidační, když jeho dílčí základ daně činí částku 477 640 Kč, přičemž v této částce jsou i příjmy z odsloužené pobytové služby. Účastník působí jako praktický lékař několik desítek let, pracuje cca 12 hodin denně, má zhruba 3 000 pacientů v oblasti, kde je vážný nedostatek praktických lékařů. Přesto se snaží vyškolit alespoň jednoho lékaře, působí tedy i jako školitel. Zaměstnává 4 zdravotní sestry a 3 lékaře na částečný úvazek. V případě, že uložená sankce nedozná změn, bude nucen se svou prací zcela skončit (...). Účastník dosáhne starobního důchodu v listopadu 2015. Proto i pokuta rozložená do více let nebude pro něj zaplatitelná. Nyní je účastník v částečném invalidním důchodu – po operaci páteře, kýčlí (endoprotéza obou kýčlí), hypertenze.“ Žalobce v tomto podání navrhl důkaz jeho účastnickým výsledkem a přiložil k němu daňové priznání za rok 2013.
10. Usnesením ze dne 24.7.2014 SÚKL žalobci oznámil, že bylo ukončeno zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení a stanovil mu lhůtu pro vyjádření. V odůvodnění tohoto usnesení k návrhu žalobce na provedení důkazu jeho účastnickým výsledkem uvedl s odkazem na § 15

správního řádu, že účastník řízení má možnost se v řízení vyjádřit; následně byla k žádosti žalobce stanovená lhůta pro vyjádření se k podkladům prodloužena do 20.8.2014.

11. Poté bylo vydáno správní rozhodnutí, v němž SÚKL k tvrzením o likvidační výši pokuty uvedl, že z hlediska závažnosti jednání žalobce došlo k sedminásobnému porušení vyhlášky o správné lékařské praxi, a že přihlédl ke skutečnosti, žalobce podnikl kroky směřující k odstranění nedostatků a zajištění. To SÚKL zhodnotil jako polehčující okolnost, a to i s ohledem na to, že žalobce doložil provedení některých nápravných opatření. SÚKL též zhodnotil, že nebyl prokázán negativní následek protiprávního jednání žalobce a též že žalobce nebyl v minulosti sankcionován. Uložená pokuta pak představuje 4 % maximální zákonné sazby, a pohybuje se tak na samé spodní hranici zákonné sazby, navíc jestliže žalobce je podnikající osobou s příjmy přesahujícími 9 milionů Kč ročně, pak při splátkách rozložených do šesti let a jednotlivé splátce 11 200,- Kč měsíčně nemůže být pokuta likvidační.
12. Žalobce v odvolání proti správnímu rozhodnutí k úvaze o likvidačních dopadech uložené pokuty v odvolání uvedl, že z předloženého přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2013 vyplývá, že veškeré příjmy žalobce skutečně činí 9 089 627 Kč, dílčí základ daně tedy činí částku 477 640 Kč. Po zaplacení daně z příjmů (33 930 Kč) je čistý roční příjem žalobce 443 710 Kč. Jeho průměrný čistý měsíční příjem činí 36 976 Kč. Splátka pokuty ve výši 11 200 Kč měsíčně znamená, že účastník řízení by po dobu šesti let odevzdával třetinu svého měsíčního příjmu, což je zjevně nepřiměřené. Žalobce dále v odvolání poukázal na výši pokut, které byly uloženy v roce 2014 ze strany SÚKL vybraným subjektům (obchodním korporacím) a poukázal na údaje dostupné z účetních závěrek těchto subjektů. Zároveň opětovně poukázal na to, že nebyla brána v úvahu závažnost správního deliktu, způsob jeho spáchání, následky a okolnosti, stejně jako jeho věk a zdravotní stav.
13. V napadeném rozhodnutí žalovaný k této odvolací argumentaci žalobce uvedl, že výše pokuty se pohybuje u spodní hranice zákonné sazby. Poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, v němž byly za nepřipustné označeny pokuty, jež mají likvidační charakter. Jako důvody pro přípustnost stanovené pokuty žalovaný uvedl, že pokuta představuje 4 % maximální zákonné sazby, při splátkách rozložených do šesti let se jednotlivá měsíční splátka rovná částce 11 200 Kč. Z předloženého přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2013 vyplývá, že příjmy žalobce, který je podnikající fyzickou osobou, přesahují 9 000 000 Kč. Průměrný měsíční příjem dle tvrzení žalobce činí 36 976 Kč; v případě povolení splátkového kalendáře by žalobci zbývalo 25 596 Kč, tedy hodnota srovnatelná s průměrnou hrubou měsíční nominální mzdou. Žalobce neuvedl žádné skutečnosti dokazující předpokládané výrazné snížení příjmu v následujícím roce. Výše pokuty je tedy citelná, avšak není nepřiměřená a není ani pro jeho podnikání likvidační. Tvrzení žalobce ohledně jeho věku a zdravotního stavu považoval žalovaný za irelevantní, za jediný liberační důvod považoval vynaložení veškerého úsilí pachatele k zabránění porušení povinnosti.
14. V intencích žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] se Městský soud v Praze zabýval toliko otázkou (ne)zákonnosti, resp. (ne)přiměřenosti uložené pokuty a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
15. Podle § 103 odst. 1 písm. a) ZoL *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že zachází s léčivý bez povolení, schválení, registrace nebo souhlasu v případě, kdy zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie povolení, schválení, registraci nebo souhlas k zacházení s léčivý vyžaduje.*
16. Podle § 103 odst. 5 písm. a) ZoL *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako osoba zacházející s léčivý dopustí správního deliktu tím, že zachází s léčivými přípravky v rozporu s § 7 odst. 1 písm. b) nebo § 79 odst. 10.*

17. Podle § 107 odst. 1 písm. c) ZoL *[z]a správní delikt se uloží pokuta do 2 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle § 103 odst. 5 písm. a), § 103 odst. 6 písm. e), § 103 odst. 7 písm. d), § 103 odst. 8 nebo 9, § 103 odst. 10 písm. a), b), d) nebo f), § 103 odst. 11 písm. b) až f) nebo i), § 103 odst. 12 písm. a) až c) nebo e), § 104 odst. 5 písm. b) nebo c), § 104 odst. 7 písm. b) nebo i), § 104 odst. 9 nebo 10, § 104 odst. 13, § 105 odst. 2 písm. m) až p), § 105 odst. 4 písm. b) nebo d), § 105 odst. 5 písm. c), g), j), o), w) nebo x) nebo § 105 odst. 6 písm. c), d), f), h) až l), n) nebo o) nebo § 105 odst. 7 nebo 8.*
18. Podle § 107 odst. 1 písm. e) ZoL *[z]a správní delikt se uloží pokuta do 20 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle § 103 odst. 1 písm. a) až e), § 103 odst. 3 písm. a) až c), § 103 odst. 5 písm. e), § 103 odst. 6 písm. a) nebo g), § 103 odst. 13, § 104 odst. 1 až 3, § 104 odst. 7 písm. b) nebo c), § 105 odst. 5 písm. a), b), d), e), f), i), n) nebo p) nebo § 105 odst. 6 písm. a).*
19. Podle § 109 odst. 2 ZoL *[p]ři určení výměry pokuty právnické osobě se přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Podle § 109 odst. 5 ZoL [n]a odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.*
20. Nutno konstatovat, že žalobce nepopíral spáchání předmětného správního deliktu (nyní přestupku). Tento správní delikt spočívající v neoprávněném skladování léčiv vykazuje znaky společenské škodlivosti (nebezpečnosti), uložení trestu za spáchání tohoto deliktu je proto v zásadě nezbytné.
21. Podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), *[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokačováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
22. Ještě předtím, než mohl Městský soud v Praze přistoupit k posouzení návrhu žalobce na moderaci uložené pokuty, kterou žalobce požadoval v žalobním petitu, musel se zabývat tím, zda správní orgány v tomto ohledu (tj. v části týkající se uložení sankce) dostaly své povinnosti dostatečně zjistit skutkový stav věci, tj. osobní a majetkové poměry žalobce. Soud totiž může přistoupit k moderaci uložené pokuty v zásadě jen tehdy, může-li vyjít ze skutečností zjištěných v řízení před správními orgány, aniž by musel skutkový stav ve značném rozsahu sám doplňovat.
23. Při posouzení této otázky vyšel soud z právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v usnesení ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, z něhož vyplývá, že při ukládání pokuty za jiný správní delikt je správní orgán ukládající pokutu povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.
24. Jak konstatoval rozšířený senát, *„tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy brozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplývaly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nebrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání.*

Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadují v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“

25. Správní orgány při rozhodování o sankci aplikovaly § 109 odst. 2 ZoL (využitelné ve spojení s § 109 odst. 5 ZoL i na fyzické osoby podnikající) v tehdy účinném znění, podle něhož platí, že *[p]ři určení výměry pokuty právnické osobě se přibližně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán.* Ve smyslu § 12 odst. 2 věta první zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (cit: *za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprůšnější postižitelný*) pak správní orgán mohl žalobci uložit pokutu až do výše 20.000.000,- Kč.
26. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce neoprávněně nakládal s 1 427 kusy léčivých přípravků, lze aprobovat závěr správních orgánů o značné závažnosti tohoto deliktu, což má oprávněné dopady na výši sankce. Takový počet kusů léčivých přípravků výrazně převyšoval nezbytné množství léčivých přípravků, které je lékař oprávněn uchovávat ve zdravotnickém zařízení z důvodu jejich podávání pacientům nebo vybavování pacientů těmito léčivými přípravky v rámci poskytování zdravotnických služeb.
27. Za daných okolností, kdy došlo k uložení pokuty (byť při dolní hranici zákonné sazby) ve výši 800 000 Kč fyzické osobě podnikající – praktickému lékaři, se správní orgán správně zabýval možnými likvidačními dopady uložené pokuty; ostatně dle názoru soudu tak měl za daných okolností učinit obecnou úvahou bez dalšího, aniž by to žalobce namítal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.2.2015, č.j. 7 As 149/2014-36). Podstatnou skutečností pro rozsah posouzení případných likvidačních dopadů uložené pokuty je tvrzení, resp. námitka žalobce, že k takovým dopadům dojde, resp. může dojít. Žalobce přitom v průběhu správního řízení opakovaně poukazoval na to, že uložená sankce je pro něj likvidační a vyjádřil obavy o ohrožení svého podnikání, k čemuž přednesl relevantní tvrzení. Vzhledem k tomu, že uloženou pokutu správní orgány zjevně nezamýšlely uložit s legitimně likvidačními účinky (srov. rozsudek NSS ze dne 31.7.2017, č.j. 2 Ads 97/2017-35), má soud za daných okolností za to, že správní orgány se měly majetkovými poměry žalobce a v návaznosti na to též jeho osobními poměry (viz níže) zabývat mnohem detailněji.
28. Podle § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „s.ř.“) *je správní orgán povinen zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.* Zároveň však podle § 52 věta první s.ř. platí, že *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.* Pokud pachatel správního deliktu namítá likvidační dopad pokuty, musí toto své tvrzení doložit konkrétními důkazy, přičemž pokud břemeno důkazní neunese, správní orgán může rozhodnout na základě dostupných veřejných údajů, resp. majetkové poměry může odhadnout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.2.2017, č.j. 1 Ads 272/2016-53). V posuzované věci byl žalobci poskytnut dostatečný prostor pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí a případnému navržení dalších důkazů, ve vztahu k povinnosti doložit své poměry pro účely posouzení likvidačních dopadů pokuty však žalobce poučován nebyl. V tomto ohledu je nicméně nutno přihlédnout k tomu, že žalobce byl ve správním řízení zastoupen advokátkou coby osobou práva znalou, a absenci poučení v tomto směru tudíž nelze považovat za vadu, jež by sama o sobě mohla vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

29. V rámci správního řízení (ještě před uvedeným obecným poučením) žalobce předložil své daňové přiznání za rok 2013 a navrhl, aby byl jako důkaz proveden jeho účastnický výslech. Při posouzení majetkových poměrů žalobce však správní orgány vyšly toliko z předloženého daňového přiznání a z veřejně dostupných údajů o žalobci, přičemž dospěly k závěru, že jakkoli bude uložena pokuta pro žalobce citelná, likvidační dopad mít nebude. Tento závěr však SÚKL, resp. žalovaný přijal, aniž by se ve správním řízení zabýval konzistentně namítanými osobními poměry žalobce, tj. jeho věkem (těsně před odchodem do penze) a nepříznivým zdravotním stavem.
30. Soud má za to, že pokud byly ve správním řízení při úvahách správního orgánu o likvidačních dopadech ukládané sankce pominuty osobní poměry žalobce, konkrétně jeho věk a zdravotní stav, nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro přijetí závěru, že výše uložené pokuty, byť rozložená do splátek, nebude mít pro žalobce (t.č. ještě fyzickou osobu podnikající) likvidační dopad. Jak totiž vyplývá z výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, v případě existence pochybností o tom, zda výše sankce může mít likvidační působení na osobu pachatele, což je riziko, které v posuzované věci soud s ohledem na osobu pachatele a výši uložené pokuty spatruje, bylo nutno důkladně hodnotit též osobní poměry žalobce, které však byly správními orgány obou stupňů zcela pominuty.
31. Nedostatků ve skutkových zjištěních stran osobních a majetkových poměrů žalobce, jak byly výše popsány, nejsou takové, že by bylo možné je zhojit v řízení před správním soudem, neboť vyžadují rozsáhlejší doplnění dokazování. Důkazem toho ostatně je i množství důkazů, které žalobce k prokázání svých majetkových poměrů přiložil až k žalobě a které nebyly správním orgánem vzaty v úvahu při rozhodování v dané věci. Jedná se o kopii smlouvy o hypotečním úvěru ze dne 16.7.2013, výpis ze zdravotní dokumentace ze dne 16.12.2016, potvrzení ČSSZ ze dne 16.12.2016 o výši starobního důchodu, doklad o výši příjmu u společnosti J. s.r.o., ze dne 30.11.2016 i výpis z běžného účtu č. 924090309/0800 za období od 21.10.2016 do 20.11.2016 a 21.11.2016 do 10.12.2016, kopii příkazu k úhradě částky 300 000,- Kč ze dne 16.12.2016).
32. Dle náhledu soudu bylo v řízení před správním orgánem zcela na místě provést též důkaz účastnickým výslechem žalobce. Tento důkaz žalobce nepochybně navrhoval právě za účelem prokázání svých osobních a majetkových poměrů a potažmo i svého tvrzení o zjevně nepřiměřené a likvidační výši pokuty.
33. Z výše popsaných důvodů soud nepřistoupil k aplikaci § 78 odst. 2 soudního řádu správního, ale rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1. 3 s.ř.s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Úkolem správního orgánu v dalším řízení bude opatřit si v součinnosti se žalobcem potřebná skutková zjištění stran jeho osobních a majetkových poměrů. Na základě těchto zjištění bude správní orgán schopen (a povinen) náležitě posoudit možné likvidační dopady uložené sankce.
34. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem, a to za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepis žaloby), tedy 6 200 Kč a dva režijní paušály po 300 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 6 800 Kč. Součástí nákladů řízení je též částka 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše přiznaných nákladů tak činí 11 228 Kč.

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém 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 31. května 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu