



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **HOMEDICA, s. r. o.**, se sídlem Velkomoravská 2352/12, Hodonín, zastoupena JUDr. Richardem Mencnerem, advokátem se sídlem Milíčova 1670/12, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2017, č. j. MZDR 28694/2017-6/PRO, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 7. 2019, č. j. 31 A 314/2017 - 59, ve znění opravného usnesení ze dne 19. 7. 2019, č. j. 31 A 314/2017 - 66,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor zdravotnictví (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 12. 4. 2017, č. j. JMK 52379/2017, sp. zn. S-JMK 176974/2016/OZ/Ber (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla žalobkyně ve společném řízení dle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zahájeném dne 15. 12. 2016 výrokem I. shledána vinnou ze spáchání sedmi správních deliktů, a to:

- a) správního deliktu podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (o zdravotních službách), ve znění účinném do 30. 6. 2017, kterého se měla dopustit tím, že v období od 1. 4. 2012 do 31. 12. 2015 v rozporu s § 11 odst. 1 zákona o zdravotních službách nad rámec svého oprávnění poskytovala další zdravotnické služby, a sice v oboru plastická chirurgie;

- b) správního deliktu podle § 117 odst. 1 písm. p) zákona o zdravotních službách, kterého se měla dopustit tím, že nejméně od 1. 4. 2012 do 15. 12. 2016 neměl v rozporu s § 45 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách zpracovaný seznam cen poskytovaných zdravotních služeb nehrazených a částečně hrazených z veřejného zdravotního pojištění;
- c) správního deliktu podle § 117 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách, kterého se měla dopustit tím, že v období od 1. 4. 2013 do 8. 3. 2016 žalobce neměl v rozporu s § 47 odst. 1 písm. d) zákona o zdravotních službách zpracovaný traumatologický plán;
- d) správního deliktu podle § 117 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách, kterého se měla dopustit tím, že nejméně v období od 1. 1. 2013 do 2. 10. 2015 porušila povinnost stanovenou v § 53 zákona o zdravotních službách, a to vést a uchovávat zdravotnickou dokumentaci a nakládat s ní podle zákona;
- e) správního deliktu podle § 117 odst. 3 písm. h) zákona o zdravotních službách, kterého se měla dopustit tím, že nejméně v době od 1. 1. 2013 do 1. 12. 2016 měli lékaři Z. a K. umožněn přístup do elektronické zdravotnické dokumentace a lékař P. umožněn přístup do listinné zdravotnické dokumentace, ačkoliv nebyli v pracovněprávním vztahu k žalobci;
- f) správního deliktu podle § 36 odst. 1 písm. l) zákona č. 168/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o návykových látkách“), kterého se měla dopustit tím, že nejméně dne 20. 10. 2015 jí provedené uložení návykových látek v rozporu s § 10 odst. 4 zákona o návykových látkách nesplňovalo podmínku nepřenositelnosti;
- g) správního deliktu podle § 36 odst. 2 písm. h) zákona o návykových látkách, kterého se měla dopustit tím, že nejméně v období od 19. 8. 2011 do 27. 11. 2015 v rozporu s § 32 odst. 1 zákona o návykových látkách nevedla evidenci návykových látek.

[2] Za uvedené správní delikty žalobkyni správní orgán I. stupně dle § 117 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách a § 37 odst. 2 téhož zákona uložil souhrnnou pokutu ve výši 450.000 Kč a výrokem II. jí uložil povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojila žalobkyně odvoláním, na základě kterého žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2017, č. j. MZDR 28694/2017-6/PRO dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil výrok I. e) prvostupňového rozhodnutí a správní řízení o tomto skutku zastavil a dále dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí co do výše souhrnné pokuty z částky 450.000 Kč na částku 400.000 Kč. Ve zbytku pak žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce dle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně správní žalobu. V té zejména zdůraznila, že délka probíhající kontroly nemůže být na újmu kontrolované osoby, přičemž v projednávané věci den zahájení kontroly nelze považovat za den, kdy se správní orgán o pochybení dozvěděl. Pro výše uvedené má žalobkyně za to, že v jejím případě došlo k zahájení řízení o přestupku po uplynutí prekluzivní lhůty.

[4] Žalovaný naopak považuje za den, kdy se správní orgán dozví o pochybení až datum ukončení kontroly. Až tehdy správní orgán disponuje všemi informacemi potřebnými pro zjištění, zda kontrolovaná osoba pochybila – dopustila se správního deliktu na úseku zákona o zdravotních službách.

[5] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] V souzené věci dospěl krajský soud k závěru, že pro běh jednoleté subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v § 118 odst. 3 zákona o zdravotnických službách není rozhodné, kdy byl delikt páčán a ukončen (spáčen), nýbrž kdy se správní orgán o páčání deliktu dozvěděl,

a to i v případě, že se o něm dozvěděl v průběhu jeho páchání (tj. bylo-li deliktní jednání ukončeno později). Vyšel přitom z řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

[7] Krajský soud následně k jednotlivým porušením zákona zkoumal okamžik, v němž se správní orgán I. stupně o správním deliktu dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách dozvěděl.

[8] K uplynutí jednoleté subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení o správním deliktu došlo u správních deliktů uvedených ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí pod písm. b), c), d).

[9] Informace o možném porušení zákona o zdravotních službách se, co se týče deliktu b), do sféry správního orgánu I. stupně dostala dne 2. 10. 2015, kdy sama žalobkyně správnímu orgánu I. stupně sdělila, že nemá zpracovaný seznam cen poskytovaných zdravotních služeb nehrazených či částečně hrazených z veřejného zdravotního pojištění a uvedla, že každý pacient je o ceně informován individuálně.

[10] V případě deliktu c) se informace o možném porušení zákona o zdravotních službách dostala do sféry správního orgánu prvního stupně dne 20. 10. 2015, kdy mu bylo žalobkyní sděleno, že nemá zpracovaný traumatologický plán.

[11] V případě deliktu d) získal správní orgán I. stupně první indicii o tom, že by žalobkyní mohla být porušována povinnost stanovená v § 53 zákona o zdravotních službách, a to povinnost vést a uchovávat zdravotnickou dokumentaci a nakládat s ní podle zákona, již dne 19. 5. 2015, kdy mu bylo žalobkyní předloženo prvních 24 vzorků zdravotnické dokumentace, z jejichž posouzení došlo k rozhodnutí o pokračování v kontrole. I kdyby však z tohoto vzorku nebyly zjistitelné všechny nedostatky zdravotnické dokumentace, které byly následně žalobkyní vytknuty, správní orgán I. stupně získal dne 2. 10. 2015 ke zdravotnické dokumentaci další údaje, dne 20. 10. 2015 dokonce obdržel elektronickou zdravotnickou dokumentaci, kterou žalobkyně doplnila ještě dne 27. 11. 2015. Nejpozději tento den musel mít správní orgán I. stupně dostatečné podklady pro zjištění všech nedostatků předložené zdravotnické dokumentace (ostatně sám správní orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí vymezuje deliktní jednání jako ukončené dne 2. 10. 2015).

[12] Správní řízení o těchto deliktech bylo správním orgánem I. stupně zahájeno dne 15. 12. 2016, tedy po zániku odpovědnosti žalobkyně za tyto správní delikty, neboť správní orgán I. stupně řízení o nich nezahájil do jednoho roku ode dne, kdy se o nich dozvěděl dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách.

[13] V případě správních deliktů uvedených ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí pod písm. a) a f) krajský soud uvedl, že nemohl přistoupit k přezkoumání toho, zda k zahájení řízení došlo před uplynutím subjektivní prekluzivní lhůty, či nikoliv, neboť správní spis neposkytuje dostatečný podklad pro vyhodnocení této otázky. Ačkoliv zákon výslovně nevyžaduje, aby se správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně zabýval během prekluzivní lhůty, správní spis vždy musí obsahovat dostatečné podklady pro určení okamžiku počátku běhu této lhůty (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 129/2011-69, a ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 57/2012-29).

[14] Co se týče deliktu ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí v písm. a), k tomu správní orgány uvedly, že ze znění webových stránek žalobkyně zjistily, že ta nad rámec svého oprávnění

nabízí další zdravotnické služby, a to v oboru plastická chirurgie. Toto jednání shledaly rozporným s § 11 odst. 1 zákona o zdravotních službách a konstatovaly její vinu za spáchání správního deliktu podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Správní orgány uvedly, že předmětné znění nabízených služeb bylo na webových stránkách žalobce uvedeno od 1. 12. 2014 i ke dni vyhotovení protokolu o kontrole 25. 11. 2015. Ze správního spisu však není možné ověřit, ve který konkrétní den se správní orgán I. stupně s webovými stránkami seznámil a získal z nich informaci o nabízených službách. Tento okamžik je přitom stěžejní pro určení počátku subjektivní lhůty pro zahájení správního řízení o deliktu a). Ze správního spisu lze zjistit toliko to, že dne 21. 5. 2015 při ústním jednání s MUDr. P. správní orgán I. stupně zjišťoval další skutečnosti týkající se tohoto domnělého porušení zákona, přičemž dne 2. 10. 2015 byla tvrzení uvedená MUDr. P. potvrzena jednatelem žalobkyně. Chtěl-li přitom správní orgán vycházet z obsahu webových stránek, musel v první řadě jejich obsah zachytit (tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat) a učinit součástí správního spisu, aby je bylo možné jako podklad pro rozhodnutí využít a aby bylo možné následně ověřit správním orgánem zjištěný skutkový stav (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, nebo ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016 – 30). Nadto soud uvedl, že počátek subjektivní prekluzivní lhůty u tohoto pochybení žalobkyně bude možné vztáhnout nejpozději právě ke dni 1. 12. 2014. I u tohoto správního deliktu tak uplynula jednoletá subjektivní prekluzivní lhůta dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách.

[15] Správní spis neobsahuje žádnou informaci o tom, kdy byl správním orgánem I. stupně zjištěn údajný nedostatek v uložení návykových látek [delikt označený v I. výroku prvostupňového rozhodnutí písm. f)]. Žalovaný sice uvádí, že skutečnost, že předmětná kovová schránka s návykovými látkami byla nedostatečně připevněna, byla správnímu orgánu I. stupně známa z kontroly a zaznamenána v protokolu o kontrole, obsah správního spisu však o pravdivosti takového tvrzení nevyovídá. Tvrdí-li správní orgán prvního stupně, že nezákonné uložení návykových látek bylo zjištěno při místním šetření dne 20. 10. 2015, musí své tvrzení opřít o existující podklad ve správním spisu. Audiozáznam z tohoto místního šetření vyhotoven nebyl, záznam o průběhu kontrolního šetření o provedených kontrolních úkonech z tohoto dne nevyovídá o žádném úkonu správního orgánu I. stupně, při kterém byla předmětná kovová skříňka kontrolována, a tedy povšechné tvrzení o tomto zjištění uvedené v protokolu o kontrole je zcela nepodložené. Ani v případě deliktu f) tedy nelze ze správního spisu určit okamžik zakládající počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v § 40 odst. 3 zákona o návykových látkách pro zahájení správního řízení o něm, potažmo pro zánik odpovědnosti žalobkyně za něj, a napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné, neboť nelze zjistit, kdy tato lhůta začala plynout, potažmo zda v době zahájení správního řízení o deliktu f) uplynula či nikoliv.

[16] Protokol o kontrole, stejně tak i správní rozhodnutí obsahují zcela konkrétní skutková zjištění o obsahu a způsobu vedení žalobkyní předložené evidence a následné vyhodnocení těchto zjištění jako nedostačující vedení evidence z hlediska zákonných požadavků [správní delikt v I. výroku prvostupňového rozhodnutí písm. g)]. Správní orgány k tomuto správnímu deliktu uvedly, z jakého důvodu dle jejich názoru nelze předloženou evidenci považovat za evidenci ve smyslu návykových látek ve smyslu § 32 zákona o návykových látkách. Žalobkyně k tomu nevedla žádné konkrétní důvody, pro které věcně nesouhlasí s hodnocením zjištění správních orgánů, neboť samotná zjištění evidentně za nesprávná nepovažuje. Soud tak žalobní bod shledal nedůvodným, neboť ze zjištění a právního posouzení správního orgánu I. stupně, potažmo žalovaného, nezákonnost závěru o odpovědnosti žalobkyně za správní delikt g) nevyplývá.

II. Kasační stížnost

[17] Žalovaný (stěžovatel) se s názorem krajského soudu neztotožnil a podal kasační stížnost.

[18] V kasační stížnosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, č. 832/2006 Sb. NSS, ve kterém soud uvedl, že v případě trvajících deliktů „*pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty.*“ Opačné závěry by v kombinaci s nikoliv okamžitou reakcí správních orgánů vedly k vynětí pachatelů z trestní odpovědnosti (faktické legalizace páchání správních deliktů – přestupků). Trvajících přestupky jsou ve zdravotnictví těmi nejzávažnějšími. Správní orgán musí při zahájení řízení znát všechny rozhodné skutečnosti pro specifikaci předmětu řízení – ten po zahájení řízení nemůže rozšířit.

[19] Ke správnímu deliktu označeného písm. d) – nikoliv řádné vedení zdravotnické dokumentace. Kontrola zdravotnické dokumentace není prostou úvahou typu – splňuje/nespĺňuje, ale jejím předpokladem je vyhodnocení poskytnutých vzorků, náležitostí dokumentace, jejich závažnosti a množství zjištěných nedostatků. Soud však vyšel z jednoduchého závěru, že nejpozději v den předání posledních požadovaných podkladů, tj. části dokumentace vedené v elektronické podobě, dne 27. 11. 2015 musel mít správní orgán I. stupně dostatečné podklady pro zjištění všech nedostatků předložené zdravotnické dokumentace. Takový závěr je iluzorní a soud zde staví na stejnou úroveň delikt spočívající v nezpracování traumatologického plánu.

[20] Ve vztahu k posouzení správního deliktu definovaného ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí pod písm. a) krajský soud shledal, že není možné ze správního spisu ověřit, ve který konkrétní den se správní orgán seznámil s webovými stránkami žalobkyně a získal z nich informaci o nabízených službách. Správní delikt neoprávněného poskytování zdravotních služeb (nad rámec rozsahu uděleného oprávnění) podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách je charakteristický svým trvajícím charakterem. Stěžovatel je toho názoru, a to v souladu s rozsudkem NSS č.j. 5 A 164/2002 – 44, že pachatelé správních deliktů nemohou těžit ze svého protiprávního jednání, a to ani v důsledku nečinnosti nebo nikoliv dostatečné rychlosti správních orgánů, jestliže ve zjištěném protiprávním jednání pokračují i nadále. Skutečnost, že v posuzované věci žalobce pokračoval v protiprávním jednání a zdravotní služby, pro které neměl udělené oprávnění od prvostupňového správního orgánu, nabízel i ke dni kontroly, svědčila ve prospěch závěru o zachování subjektivní lhůty pro zahájení řízení. Ačkoliv lze souhlasit s krajským soudem, že orgán I. stupně mohl a měl svá zjištění více dokumentovat, nelze si nepovšimnout, že žalobkyně kontrolní zjištění nijak nerozporovala, a proto by závěr kontrolního orgánu v protokolu měl být dostatečným podkladem pro závěr o dodržení subjektivní lhůty pro zahájení řízení o tomto deliktu. Soud však u tohoto trvajících deliktu vztáhnul počátek lhůty už ke dni 1. 12. 2014, třebaže v jednání bylo pokračováno; sám soud se tedy opřel o protokol o kontrole, a to způsobem, který jde proti chápání deliktu jako trvajících. Tento závěr považuje stěžovatel za nezákonný.

[21] Krajský soud dále správním orgánům vytýká, že závěr ohledně správního deliktu pod písm. f) prvoinstančního rozhodnutí (nedodatečné připevnění kovové skříňky pro uchování návykových látek) není ve spise podložen. Soud konstatoval, že nebyl pořízen audiozáznam, resp. ani písemně zachycena kontrola této skříňky. Předmětné kontrolní zjištění však prvostupňový správní orgán zachytil v protokolu o kontrole, přičemž proti kontrolnímu zjištění žalobce ani v rámci kontroly, ani v rámci navazujícího správního řízení nijak nebrojil. Přesto tento skutkový závěr soud, dle názoru stěžovatele nezákonně, zpochybňuje.

[22] Pro výše uvedené navrhl stěžovatel zrušit rozsudek krajského soudu.

[23] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Soud ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení za něj vystupuje zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách platí, že „[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán“.

[27] Podstatou nyní souzené věci je zodpovězení otázky od jakého okamžiku začne běžet lhůta dle § 118 odst. 3 zákon o zdravotních službách, tedy odkdy se správní orgán dozví o spáchání správního deliktu.

[28] Krajský soud ve svém rozsudku velmi pečlivě shrnul judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k počítání subjektivní prekluzivní lhůty u trvajících správních deliktů. V této souvislosti správně vycházel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/20014 - 71, a ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011 - 108, a v nich uvedených judikátů. Dospěl k tomu, že pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je rozhodující, kdy se do dispoziční sféry správního orgánu dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté správní orgán z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat.

[29] Žalovaný v kasační stížnosti sice vycházel taktéž z rozsudku Nejvyššího správního soudu (č. j. 5 A 164/2002 – 44), závěry tohoto však neurčují běh lhůty pro uložení pokuty, jako v nyní projednávané věci, což vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 204/20014 - 71. Ostatně teoretické i aplikační otázky spojené s během prekluzivní lhůty započaté „dozvěděním se o porušení zákona“ dostatečně vyjasnil rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, č. 2748/2013 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudek ze dne 11. 1. 2013, č. j. 7 Afs 14/2011 - 134.

[30] V posledně citovaném rozsudku soud mezi jinými uvedl (důraz přidán):

„subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty se počítá ,ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděl“. Důvodová zpráva k zákonu o cenách se k účelu této lhůty nijak nevyjadřuje, lze však soudit, že smyslem tohoto (a četných dalších podobných ustanovení v sankčních právních předpisech) bylo a je, aby správní orgány konaly bezodkladně, nevedly zdlouhavá správní řízení a aby byla porušení cenových předpisů trestána co nejdříve po tom, co budou odhalena.

[39] *Totéž plyne i z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, na který odkazoval žalobce, kde se k prekluzivním lhůtám uvádí: „Smyslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů [srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Smyslem uvedené jednorocní prekluzivní subjektivní lhůty (pozn. soudu: zde pokuta podle zákona o regulaci reklamy) je přímět správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového; to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Tomu je třeba přizpůsobit i interpretaci zkoumaného ustanovení a vyvarovat se takového výkladu, který by smysl lhůty opomíjel.“*

[...]

[41] *Opačný závěr by byl v rozporu i s právní jistotou, jedním ze základních principů právního státu. Jak [...] [výše] uvedl Ústavní soud: „Takový výklad totiž umožňuje správnímu orgánu nečinnost v podobě absence či neadekvátního zjišťování a prokazování, kdo je odpovědný za porušení zákona, i po dobu dlouhé řady měsíců (dokud by neuplynula prekluzivní objektivní lhůta) bez hrozby negativního důsledku (pro správní orgán) v podobě uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty. Výklad správních soudů tak v podstatné míře ponechává volný proud libovolnému prodlužování řízení ze strany správního orgánu na úkor účastníka řízení. Předmětná lhůta je ovšem i prostředkem ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánu veřejné moci, jde o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Výklad správních soudů značí (v podstatné míře) popření praktického smyslu citované lhůty k uložení pokuty, a pro účastníka řízení tak vytváří stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy právního státu.“*

[...] *Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, „[d]ozvědění se o porušení cenových předpisů“ jako okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2008) je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy příslušný správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je zpravidla vyhotovení kontrolního protokolu“.*

[49] *Takovému názoru přisvědčit nelze. Fakticky totiž znamená pouze předsunutí počátku běhu prekluzivní lhůty o několik dní, které uplynou mezi okamžikem, kdy je kontrolní protokol „vyhotoven“ a okamžikem, kdy kontrolovaný protokol „obdrží“. Takovým výkladem naprosto nelze zamezit možným průtahům, které vzniknou v době v podstatě zcela volně určené správním orgánem, která (případně zcela zbytečně) uplyne od okamžiku, kdy se správní orgán „dozví“ o deliktu, do okamžiku, kdy „vyhotoví“ kontrolní protokol, a kdy teprve by tak začala prekluzivní lhůta běžet.*

[50] *Rozšířený senát proto stojí na stanovisku přísnějším a vnímá institut prekluzivní lhůty v sankčním řízení striktně jako nástroj bránící právní nejistotě a průtahům na straně správního orgánu. Za okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona „dozví“ o porušení cenových předpisů, tak sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhotejno, zda proběhlo jejich*

posouzení se zůvěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Proto tedy žalovaným již zmiňované analýzy, srovnávání a vyhodnocování atp. probíhají v prekluzivní lhůtě již běžící, a v těžce lhůtě také musí doběhnout do pravomocného výsledku také řízení o uložení sankce.

[51] Jinak řečeno, lze soublasit s názorem, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností; touto skutečností ale nemůže být vyhotovení (tím méně na to navazující „obdržení“) protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, vždyť o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Objektivní a následně zjištělnou skutečností je však okamžik finalizace onoho soubrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Jestliže se takové poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán „dozvěděl“, třebaže - a tu je ovšem třeba stěžovateli přisvědčit - zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivně, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout.

[52] Lze snad namítnout, že tímto výkladem - upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdříve - sám delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek má ale rozšířený senát za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.

[53] Lze uzavřít, že rozšířený senát nemá důvod ustupovat od principu, formulovaného k těmto otázkám správního trestání v různých oborech veřejného práva již záhy po obnovení správního soudnictví a vyjádřeného například v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96 - 34 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 627/2000): „Dozvědět se o porušení povinnosti“ ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zřehla nejasných či zjevně nevěrohodných“.

[31] V citovaném rozsudku (srov. zejména jeho bod 51) navazujícím na usnesení rozšířeného senátu soud důsledně vymezil okamžik, od kterého počíná běžet subjektivní prekluzivní lhůta. Žalovaný se proto mylí, má-li za to, že subjektivní prekluzivní lhůta dle § 118 odst. 3 zákon o zdravotních službách začíná běžet od ukončení protiprávního jednání, resp. že do jeho ukončení neběží.

[32] Závěr rozsudku č. j. 5 A 164/2002 - 44 o tom, že „pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícího jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty“ vymezuje možnost zahájit řízení o dalším porušení zákonných povinností, které má svůj počátek v dalším dni trvání správního deliktu. Neznamená to tedy, že pokud stěžovatel počal s porušování svých zákonných povinností před 10 lety a tento stav udržuje dodnes, má správní orgán vázán jednoletou subjektivní lhůtou k zahájení řízení takřikajíc „smůlu“. Řízení o porušení

povinností však může zahájit pouze ve vztahu k neprekludované části protiprávního jednání, tedy k části nikoliv starší jednoho roku před zahájením správního řízení. Bude-li protiprávní jednání trvat dále, může správní orgán zahájit nové správní řízení (srov. VETEŠNÍK, Pavel. § 8 [Trvající přestupek]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 76 a v něm uvedená judikatura). Vskutku se tedy nejedná o legalizování trvajících správních deliktů (přestupků). Naopak, správní orgány mohou trvajících správních deliktů sankcionovat průběžně až do ukončení jejich trvání (páchání).

[33] K dostatečnému vymezení správního deliktu soud považuje dobu jednoho roku jako zcela přiměřenou. Soud si v této souvislosti nemohl nevšimnout, že od 2. 3. 2016 do 15. 12. 2016 (tedy více než 9 měsíců!) byl vyhotovován toliko protokol o kontrole (srov. „Časový průběh kontroly HOMEDICA s.r.o.“). Nadto první verze protokolu, následně doplněná o další důkazy, byla vyhotovena již 31. 7. 2015.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti označil závěry krajského soudu k určení okamžiku začátku plynutí subjektivní prekluzivní lhůty za zjednodušující, nenabídl však „alternativní“ datum, od kterého by se běh prekluzivní lhůty měl odvíjet, resp. jaký okamžik dozvědění se o trvajícím správním deliktu podle stěžovatele vyplývá ze správního spisu. Závěr o tom, že tím je bez dalšího datum vyhotovení protokolu o kontrole či, že prekluzivní lhůta začne běžet až po ukončení trvajících správních deliktů, je nutné pro výše (srov. body [28] a násl.) uvedené odmítnout. V rozhodnutí samotném se stěžovatel otázkou, odkdy se dozvěděl o správním deliktu, či obecně tím, zda došlo k uplynutí prekluzivní lhůty, nezabýval.

[35] Kasační soud považuje za potřebné zdůraznit, že zákonem stanovená délka prekluzivní doby má význam jednak pro pachatele deliktu, jednak pro orgány veřejné moci (orgány činné v trestním řízení u trestných činů, správní orgány u přestupků a jiných správních deliktů). Je odvozena od škodlivosti deliktu pro společnost a její vnímání pochopitelně v průběhu času slábne, až vymizí. Vyjadřuje rovněž i zákonem poskytnutý prostor těmto orgánům, který je obvykle potřebný pro odhalení, objasnění a postih spáchaného deliktu. K tomu mimochodem dále slouží i instituty přerušování a stavení prekluzivní doby pamatující na situace, kdy orgány nemohou konat nebo kdy naopak konají a vytvářejí si pro svou procesní činnost prostor další. K těmto důvodům přistupují podpůrně i důvody procesní, neboť plynutím času se oslabují možnosti prokázání objasňovaného deliktu (svědci zapomínají, důkazy mizí...). Nastavení délky prekluzivní doby je i potřebným stimulem pro správní orgány, aby postupovaly soustředěně, bez průtahů s cílem co nejrychleji věc objasnit, vyvodit z ní právní závěry a nastolit právní jistotu.

[36] V posuzovaném případě uplynuly od zahájení kontroly do okamžiku zahájení správního řízení takřka 2 roky, další 4 měsíce trvalo řízení v I. stupni a stejné 4 měsíce řízení odvolací. Právní nejistota žalobce existovala téměř 3 roky u deliktů, kde zákon stanovil jednorozhodnou prekluzivní dobu. Ze správního spisu je patrné, že postup správního orgánu byl liknavý, v kontrolní skupině se střídala období činnosti a nečinnosti, přestože bylo zřejmé, že se správní orgán již v rané fázi kontroly dozvěděl o spáchání deliktu a odpovědné osobě a nic zřejmě nebránilo tomu, aby kontrola byla uzavřena a správní řízení vzápětí zahájeno včas před uplynutím prekluzivní doby.

[37] Stran správního deliktu označeného písm. f) v prvoinstančním rozhodnutí soud připomíná, že krajský soud označil za rozhodnutí stěžovatele v této části za nepřezkoumatelné, pro nedostatek důvodů pro určení zániku odpovědnosti (uplynutí prekluzivní lhůty dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách). Proti tomu, ani stěžovatelka v kasační stížnosti nebrojí, ač se jedná o vadu, pro kterou by rozhodnutí stěžovatele v části týkající se deliktu označeného

písm. f) neobstálo. Soud tak pouze na okraj připomíná (ke kasační námitce stěžovatele), že je to právě správní orgán, kdo musí postupovat v řízení tak, aby „*byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“ (srov. § 3 správního řádu). Není pravdou, že žalobkyně proti kontrolnímu zjištění v rámci správního řízení nic nenamítala. V napadeném rozhodnutí na straně 5 sám stěžovatel přímo reaguje na odvolací námitky žalobkyně stran (ne)přenosnosti kovové skřínky. Z protokolu o kontrole není vůbec patrné, jak byly nedostatky kovové skřínky pro uchování návykových látek zjištěny (zda úřední osoba – kontrolor - pohledem, hmatem či jinou aktivitou ověřila (ne)přenosnost skřínky). Již v rámci odvolacího řízení mělo dojít k vyjasnění vzniklých pochybností o nepřenositelnosti skřínky s návykovými látkami. Obviněný z přestupku (žalobkyně) může skutkový stav zpochybnit dokonce až v řízení před správním soudem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS), není jeho povinností uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat již správnímu orgánu důkazy; § 52 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní. Stěžovatel se tedy mylí, že pro zjištění skutkového stavu věci postačí, nejsou-li kontrolní zjištění zpochybněna v rámci správního řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesní úspěch zaznamenala v řízení o kasační stížnosti žalobkyně, neboť kasační stížnost byla shledána nedůvodnou; má proto vůči stěžovateli právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Ty však žalobkyni v řízení o kasační stížnosti nevznikly (v řízení byla procesně zcela pasivní).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. srpna 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu