



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **HOMEDICA, s. r. o.**, IČO 49970798
sídlem Velkomoravská 2352/12, 695 01 Hodonín
zastoupený advokátem JUDr. Richardem Mencnerem
sídlem Milíčova 1670/12, 702 00 Ostrava

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2017, č. j. MZDR 28694/2017-6/PRO

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 8. 2017, č. j. MZDR 28694/2017-6/PRO, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Richarda Mencnera, sídlem Milíčova 1670/12, 702 00 Ostrava, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor zdravotnictví (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 12. 4. 2017, č. j. JMK 52379/2017, sp. zn. S-JMK

176974/2016/OZ/Ber (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byl žalobce ve společném řízení dle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zahájeném dne 15. 12. 2016 výrokem I. shledán vinným 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, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o zdravotních službách“), kterého se měl 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 poskytoval další zdravotnické služby, a sice v oboru plastická chirurgie;
- b) správního deliktu podle § 117 odst. 1 písm. p) zákona o zdravotních službách, kterého se měl 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 měl 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 měl dopustit tím, že nejméně v období od 1. 1. 2013 do 2. 10. 2015 porušil 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 měl 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 měl dopustit tím, že nejméně dne 20. 10. 2015 jím provedené uložení návykových látek v rozporu s § 10 odst. 4 zákona o návykových látkách nesplňovalo podmínku nepřenosnosti;
- g) správního deliktu podle § 36 odst. 2 písm. h) zákona o návykových látkách, kterého se měl dopustit tím, že nejméně v období od 19. 8. 2011 do 27. 11. 2015 v rozporu s § 32 odst. 1 zákona o návykových látkách nevedl evidenci návykových látek.

Za uvedené správní delikty byla žalobci dle § 117 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách a § 37 odst. 2 zákona o návykových látkách uložena souhrnná pokuta ve výši 450 000 Kč a výrokem II. povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojil žalobce odvoláním, na základě kterého žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2017, č. j. MZDR 28694/2017-6/PRO (dále jen „napadené rozhodnutí“) 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.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Uvádí, že napadá rozhodnutí orgánu státní správy ve všech jeho výrocích, vyjma rozhodnutí o výroku I. e) prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné, poukazuje na nepřiměřenou délku řízení. Namítá prekluzi možnosti udělit sankci za porušení práva v souvislosti s fakticky zahájeným řízením o kontrole dne 1. 12. 2014. Není možné ponechat účastníka řízení od 1. 12. 2014 do 15. 12. 2016, resp. do 12. 4. 2017 v období právní nejistoty a odůvodnit svůj postup tím, že den zahájení kontroly nelze považovat za den, kdy se správní orgán o pochybeních dozvěděl. Odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, publ. pod č. N 3/56 SbNU 21(dále jen „nález IV. ÚS 946/09“; všechny zde citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné na nalus.usoud.cz), dle kterého svévoli správního orgánu není možno akceptovat, nepřiměřená délka kontroly nemůže být na újmu kontrolované osoby a veškeré lhůty počínají běžet okamžikem zjištění pochybení. Nemůže obstát argumentace správního orgánu, že sice nepořídil fotodokumentaci o stavu kovové schránky s návykovými látkami, ale nemá pochybnost o tom, že nebyla pevně spojena s korpusem skříně, neboť porušení zákona je nutno prokázat. Neodůvodněné průtahy a s nimi spojená délka kontroly nemůže být na újmu žalobci. Správní orgán má povinnost zohlednit všechny skutečnosti, které by mohly mít vliv na běh subjektivní lhůty, a to v důsledku nepřehledné činnosti správního orgánu. Správní orgán konstatuje, že kvalita poskytovaných služeb je na přiměřené úrovni, ale výši sankci odůvodňuje závažným porušením zákona. S ohledem na průběh správního řízení a sdělená ubezpečení správního orgánu bylo vydané rozhodnutí překvapivé, vzhledem k nepřiměřeně vysoké a neobvyklé sankci. Správní orgán nevzal v potaz, že šlo o administrativní pochybení, nikoliv pochybení, která by měla vliv na zdraví pacientů.
3. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 8. 1. 2018 odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že den zahájení kontroly nelze bez dalšího považovat za den, kdy se správní orgán o deliktech dozvěděl, správní orgán musí vycházet z data ukončení kontroly. Správní řízení bylo zahájeno ve lhůtě stanovené v § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách. Napadené rozhodnutí je jednoznačně srozumitelné a přezkoumatelné, dostatečně odůvodněné. Skutečnost, že kovová schránka nebyla ke skříně pevně připevněna, byla správnímu orgánu prvního stupně známa z kontroly a zaznamenána v protokolu o kontrole ze dne 25. 11. 2016, č. j. JMK 170898/2016, sp. zn. S-JMK 129922/2014 OZ (dále jen „protokol o kontrole“), se kterým byl žalobce seznámen a nepodal proti němu námitky. Uložení pokuty je běžnou praxí, jež předpokládá zákon o zdravotních službách i zákon o návykových látkách. Není prokázané tvrzení o tom, že výše pokuty žalobce dostane do existenční nouze. Ze správních rozhodnutí neplyne, „že se nic nestalo“, správní orgán se nikde nevyjadřoval k úrovni kvality poskytovaných služeb, jak tvrdí žalobce. Poskytování zdravotních služeb bez oprávnění, stejně jako pochybení při uchovávání návykových látek, nemůže být pouhou administrativní chybou. Výše sankce byla stanovena v souladu s právními předpisy, je přiměřená, ba spíše mírnější z hlediska generální i individuální prevence a závažnosti spáchaných správních deliktů, jejich počtu, četnosti pochybení a doby poskytování zdravotní služby bez oprávnění.

4. Žalobce v podané replice ze dne 16. 4. 2018, kromě námitek uvedených v žalobě či závěru z nich vyplývajících, vyjadřuje obavu, že se jedná o politickou zakázku k jeho likvidaci či poškození. Dodává, že bylo kontrolováno přes 5 000 záznamů pacientů a drobná pochybení byla nalezena ve třech desítkách. Žalobce nereagoval, neboť nebyl na delikty upozorněn a předpokládal, že délka kontroly a dlouhé pauzy mezi jednotlivými kontrolami diskvalifikují její smysl a „pouze“ se obával, že jde o politické zadání kontroly. Není pravdivý údaj v protokolu, že „po opakovaných výzvách k předložení elektronické zdravotnické dokumentace byla tato předána“, neboť žalobce ji předal obratem – tento fakt nasvědčuje účelovosti a manipulaci s výsledky kontroly. Jednatel žalobce dostal vždy k podpisu jen záznam kontroly – bez uvedení chyb a formy směřující k nápravě; listina s nepravdivým tvrzením o nepřipevněném trezoru byla jednatelem předložena jen s tím, že kontrolní orgán zjistil a on to má vzít na vědomí. Žalobce zákonné podmínky vždy splňoval – registrace jednodenní chirurgie poskytuje možnost provádět veškeré spektrum chirurgických výkonů včetně plastické chirurgie; zaměstnancem žalobce byl po celou dobu lékař s touto konkrétně vyjmenovanou speciální činností – MUDr. P. D. – jednatel žalobce. Žalobci lze maximálně vytýkat neaktualizovanou webovou stránku, nikoliv faktické poskytování zdravotnických služeb poškozující zdraví. Následně žalobce uvedl svá vysvětlení k jednotlivým deliktům a navrhl provedení důkazů výsledkem svědků D., B., H., O. a Z..
5. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 18. 6. 2018 uvádí k námitce, že se žalobce k ničemu nevyjadřoval, protože nebyl na spáchání správních deliktů upozorněn, že tyto výtky žalobce měl a mohl uplatnit v rámci námitek proti kontrolnímu protokolu; ty však nepodal a kontrolní zjištění před zahájením správního řízení nerozporoval.

III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přistoupil v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“) k přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení předcházejícího jeho vydání. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek [§ 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.].
7. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba je **důvodná**.
8. V první řadě se soud zabýval žalobní námitkou o uplynutí prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Ostatně otázku zániku odpovědnosti za správní delikt uplynutím času je zdejší soud povinen posuzovat z úřední povinnosti [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz); obdobně nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, publ. pod č. N96/53 SbNU 227]. Tu je třeba zohlednit trestní charakter řízení o správním deliktu (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007-121) a základní zásady trestního práva z toho vyplývající, jak je zřejmé z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72 a navazující judikatury.

9. 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“.
10. Dle § 40 odst. 3 zákona o návykových látkách platí, že „[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže příslušný správní orgán o něm nezačal řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán“.
11. Smyslem citovaných ustanovení, resp. právního institutu lhůt jako takových, je, jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, publ. pod č. N 56/56 SbNU 593 (dále jen „nález sp. zn. I. ÚS 947/09“), „*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. také nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. N 163/9 SbNU 399). Ústavní soud se v nálezu sp. zn. I. ÚS 947/09 ztotožnil s právním názorem vycházejícím z dřívější judikatury správních soudů, podle něhož je počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.
12. Dle nálezu sp. zn. I. ÚS 947/09 je smyslem jednoroční prekluzivní subjektivní lhůty [pozn. soudu: zde pokuta podle zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy] „*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*“ (podtržení doplněno zdejším soudem; obdobně srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 949/09).
13. K počátku subjektivní lhůty dále existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104), potvrzená, resp. zpřísněná usnesením rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, ve věci správního deliktu dle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v němž rozšířený senát vysvětlil, že institut prekluzivní lhůty v sankčním řízení vnímá striktně jako nástroj bránící právní nejistotě a průtahům na straně správního orgánu. Z toho důvodu se dle rozšířeného senátu „[z]a 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, lhostejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem 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 téže lhůtě také musí doběhnout do pravomocného výsledku také řízení o uložení sankce“ (podtržení doplněno zdejším soudem). Rozšířený senát pak uzavřel, že „[n]ení rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým“. K výše uvedenému zdejší soud dodává, že podle § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., platilo, že „[p]okutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové

kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo“. S ohledem na téměř totožnou dikci uvedeného ustanovení s § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách a s § 40 odst. 3 zákona o návykových látkách, je tato úvaha, co do určení počátku běhu subjektivní lhůty (pro tyto účely je tedy lhotejnost, zda se jedná o lhůtu pro uložení pokuty či zahájení správního řízení), plně aplikovatelná i na nyní projednávanou věc.

14. Vzhledem k tomu, že sám rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyvodil výše uvedené závěry ve věci týkající se porušování zákona o cenách po delší časové období (uplatnění vyšší než obvyklé ceny za poskytování veřejné služby zajištění dopravní obslužnosti v průběhu let 2005 a 2006), aniž by se zmínil o tom, že by existovaly odchylky pro delikty trvající (tj. takové, kdy pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě pokud udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal) či pokračující [u nichž dílčí jednání současně a) naplňují skutkovou podstatu stejného deliktu, b) vykazují souvislost časovou a v předmětu útoku, c) jsou spojeny stejným nebo obdobným způsobem provedení a d) jsou vedeny jednotným záměrem pachatele], má zdejší soud za to, že jím vyslovené závěry se uplatní obecně. I u trvajících a pokračujících deliktů by mělo být vycházeno z primárního účelu zakotvení subjektivních prekluzivních lhůt, kterým je přimět správní orgán k aktivní činnosti bezprostředně poté, co se dozví o skutečnostech zakládajících jeho pochybnosti a zabránit nežádoucímu prodlužování řízení.
15. Ačkoliv se v judikatuře objevuje opačný přístup (viz např. rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 74/2018-40, nebo ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Afs 7/2011-799), přiklonil se soud k výše uvedenému právnímu názoru, který v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu taktéž nachází uplatnění. V rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014-71, totiž stejnou optikou jako nyní krajský soud nahlížel Nejvyšší správní soud na delikt spočívající ve zneužívání dominantního postavení trvajícím po delší časové období, který byl zjištěn již v průběhu tohoto období.
16. Názorový proud reprezentovaný rozsudky č. j. 1 As 74/2018-40 a č. j. 5 Afs 7/2011-799, vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44, č. 832/2006 Sb. NSS, který byl ovšem podle názoru zdejšího soudu překonán jak rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, tak Ústavním soudem. Zejména právě z pohledu úvah vyslovených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 947/09 je neudržitelný závěr vyslovený v rozsudku č. j. 5 A 164/2002 – 44, že „[p]okaždé, 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.“ Tento závěr totiž zcela popírá již zmíněné východisko Ústavního soudu, že smyslem subjektivní prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k činnosti. Při akceptaci závěru z rozsudku č. j. 5 A 164/2002-44 by naopak u trvajících a pokračujících deliktů správnímu orgánu stačilo průběžně kontrolovat, zda protiprávní stav trvá (resp. dílčí útoky pokračují), a zda má tudíž stále dost času na to se věcí vůbec začít zabývat. Jestliže samotným zahájením řízení dochází k ukončení trvajících či pokračujících deliktů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101), nelze argumentovat tím, že by správní orgán potřeboval vyčkávat na ukončení deliktního jednání z důvodu, že do té doby nemá veškeré informace o deliktu. Ke zjištění detailních informací rozhodných pro posouzení viny a trestu slouží právě až řízení o deliktu. Ostatně i z citovaného usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že

pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty není podstatné, kdy se správní orgán dozví o všech aspektech daného deliktního jednání (tj. o celém deliktu, jak argumentoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j 5 Afs 7/2011-799), nýbrž kdy se dozví takové skutečnosti, které odůvodňují zahájení správního řízení. Požadavek na to, aby byl správní orgán činný co nejdříve, je přitom žádoucí nejen z důvodu, že zahájením řízení dochází *de iure* k ukončení deliktního jednání, ale také z důvodu, že dřívější deklarování existence tohoto jednání, ať už předběžné (zahájením řízení) či definitivní (rozhodnutím ve věci samé), může pachatele vést také k faktickému ukončení protiprávní činnosti.

17. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že v projednávané věci není pro běh subjektivní prekluzivní lhůty rozhodné, kdy byl delikt páchan a ukončen, nýbrž kdy se správní orgán o páchání deliktu dozvěděl, a to i v případě, že se o něm dozvěděl v průběhu jeho páchání (tj. bylo-li deliktní jednání ukončeno později).
18. Nejvyšší správní soud výstižně v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/20014-71, zhodnotil, že ze stávající judikatury nevyplývá, která konkrétní skutečnost je oním určujícím okamžikem pro započetí běhu prekluzivní subjektivní lhůty. S ohledem na jedinečnost každého posuzovaného případu je logicky třeba okamžik dozvědění se o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti určitého chování vždy posoudit se zřetelem na konkrétní okolnosti předmětné věci. V této souvislosti je třeba zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011-108, dle kterého „[z]a skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání [tj. „pokutu Rada uloží do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo“] je třeba ve smyslu judikatury Ústavního soudu považovat již pouhou „vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou“ (právní věta k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Počátek běhu této lhůty Nejvyšší správní soud nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto rozhodující, kdy se do dispoziční sféry Rady dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté Rada 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. Je přitom naprosto irelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl“ (podtržení doplněno zdejší soudem).
19. Revizí správního spisu zdejší soud ověřil, že dne 1. 12. 2014 byla správním orgánem prvního stupně u žalobce zahájena kontrola, jejímž předmětem bylo dodržování povinností vyplývajících ze zákona o zdravotních službách a zákona o návykových látkách. Pro určení počátku běhu subjektivní lhůty pro zahájení správního řízení jsou stěžejními dny uskutečněných místních šetření. Dne 19. 5. 2015 bylo u žalobce provedeno místní šetření, v rámci kterého byly správnímu orgánu prvního stupně poskytnuty kopie 24 kusů vzorků zdravotnické dokumentace v listinné podobě. Na základě posouzení těchto vzorků bylo správním orgánem prvního stupně rozhodnuto o pokračování kontroly. Při místním šetření dne 2. 10. 2015 byla žalobcem správnímu orgánu prvního stupně předána dohoda o provedení práce uzavřená s MUDr. K., dále bylo žalobcem správnímu orgánu prvního stupně sděleno, že nedisponuje veřejně přístupným ceníkem zdravotních služeb, žalobce poskytl správnímu orgánu prvního stupně informace o tom, jakým způsobem vede zdravotnickou dokumentaci, přičemž doložil další listiny

zdravotnické dokumentace. Při tomto místním šetření byl rovněž domluven termín pro předání elektronické zdravotnické dokumentace. K tomuto předání došlo spolu s předložením evidence opiátů v rámci místního šetření dne 20. 10. 2015, kdy bylo správnímu orgánu prvního stupně žalobcem sděleno, že nemá zpracovaný traumatologický plán a nevede evidenci stížností. Dne 27. 11. 2015 žalobce na žádost správního orgánu prvního stupně doplnil další části evidence opiátů, jakož i listinné a elektronické zdravotnické dokumentace. Dne 13. 1. 2016 se uskutečnilo ústní jednání s jednatelem žalobce. Dne 15. 12. 2016 zahájil správní orgán prvního stupně správní řízení o deliktech.

20. V intencích shora citované judikatury dle zdejšího soudu obsah správního spisu jednoznačně vypovídá o uplynutí jednoleté subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení o správním deliktu dle zákona o zdravotních službách, stanovené § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách, u správních deliktů uvedených ve výroku I. prvestupňového rozhodnutí pod písm. b), c), d). Informace o možném porušení zákona o zdravotních službách se, co se týče deliktu b), do sféry správního orgánu prvního stupně dostala dne 2. 10. 2015, kdy sám žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že nemá zpracovaný seznam cen poskytovaných zdravotních služeb nehrazených či částečně hrazených z veřejného zdravotního pojištění a uvedl, že každý pacient je o ceně informován individuálně. 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 žalobcem sděleno, že nemá zpracovaný traumatologický plán. V případě deliktu d) získal správní orgán prvního stupně první indicii o tom, že by žalobcem 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 žalobcem 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 žalobci vytknuty, správní orgán prvního stupně získal dne 2. 10. 2015 ke zdravotnické dokumentaci další údaje, dne 20. 10. 2015 dokonce obdržel elektronickou zdravotnickou dokumentaci, kterou žalobce doplnil ještě dne 27. 11. 2015. Nejpozději tento den musel mít správní orgán prvního stupně dostatečné podklady pro zjištění všech nedostatků předložené zdravotnické dokumentace (ostatně sám správní orgán prvního stupně ve výroku svého rozhodnutí vymezuje delikttní jednání jako ukončené dne 2. 10. 2015). Vzhledem k tomu, že správní řízení o těchto deliktech bylo správním orgánem prvního stupně zahájeno dne 15. 12. 2016, je nutno konstatovat, že k tomuto úkonu došlo již po zániku odpovědnosti žalobce za tyto správní delikty, neboť správní orgán prvního stupně řízení o nich nezahájil do jednoho roku ode dne, kdy se o nich dozvěděl.
21. V žádném případě nelze přisvědčit žalovanému v tom, že správní orgán při posouzení běhu prekluzivní lhůty dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách musí vycházet z data ukončení kontroly. Takovým postupem by došlo k degradaci subjektivní lhůty, neboť by si její počátek určoval svévolně sám správní orgán s ohledem na vlastní možnosti rozhodnout o věci v prvním stupni (srov. obdobně nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014-71). To, že zpracování kontrolního protokolu nemůže být rozhodné, potvrdil také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 7 Afs 14/2011-115, v němž dodal: *„Lze snad namítnout, že tímto výkladem - upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdřívejší - 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.“ Skutečnosti, že pro určení běhu subjektivní prekluzivní lhůty není určující datum ukončení kontroly, si byl evidentně vědom již správní orgán prvního stupně, jak vyplývá ze záznamů do spisu ze dne 14. 9. 2015, sp. zn. S-JMK 129922/2014/OZ, a ze dne 30. 11. 2015, sp. zn. S-JMK 129922/2014/OZ, tedy záznamů vyhotovených přede dnem ukončení kontroly, ve kterých je uvedeno, že vedoucím kontrolní skupiny M. O. bylo upozorňováno na možnou prekluzi kontrolních zjištění hodnocených jako delikt.

22. Ve světle výše uvedeného tedy zdejší soud uzavírá, že podle obsahu předloženého správního spisu disponoval správní orgán prvního stupně již více než rok před zahájením správního řízení o deliktech b), c) a d) podstatnými informacemi, v jejichž důsledku následně řízení zahájil.
23. V případě správních deliktů uvedených ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí pod písm. a) a f) soud 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.
24. Se zřetelem na požadavek přezkoumatelnosti správního rozhodnutí by měl být správní spis veden takovým způsobem, aby v něm byly obsaženy veškeré podklady umožňující závěr, že rozhodnutí o správním deliktu bylo vydáno v zákonné lhůtě a v souladu se zákonem. Ačkoliv zákon 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 jejího běhu (obdobně viz 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). Zdejší soud však dospěl k závěru, že správní rozhodnutí a správní spis v posuzované věci uvedený požadavek nesplňují.
25. Co se týče deliktu definovaného výrokem I. prvostupňového rozhodnutí pod písm. a), k tomu správní orgány uvedly, že ze znění webových stránek žalobce zjistily, že žalobce 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 vinu žalobce 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 prvního stupně s webovými stránkami žalobce 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). Správní spis však tuto informaci neobsahuje. Lze z něj zjistit toliko to, že dne 21. 5. 2015 při ústním jednání s MUDr. P. správní orgán prvního stupně zjišťoval další skutečnosti týkající se tohoto domnělého porušení zákona, přičemž dne 2. 10. 2015 byla tvrzení uvedená MUDr. P. potvrzena jednatelem žalobce. Chtěl-li přitom správní orgán vycházet z obsahu internetových stránek, musel v prvé 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 (viz 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. Jestliže správní orgány neučinily podkladem pro rozhodnutí obsah internetových stránek v souladu se zákonem, jednak z něj nebylo možné při rozhodování vůbec vycházet, jednak správní soud nemá možnost ověřit, kdy se správnímu orgánu prvního stupně skutečně dostaly do dispozice informace, z nichž mohl dovodit spáchání správního deliktu.

26. Nad rámec výše uvedeného však zdejší soud považuje za vhodné uvést, že ze samotného protokolu o kontrole plyne, že nejpozději dne 1. 12. 2014 měl správní orgán prvního stupně zjistit, že žalobce na svých webových stránkách nabízel předmětné služby. Ačkoliv tato skutečnost není z obsahu správního spisu patrná (neboť se o ní zmiňuje pouze protokol o kontrole vyhotovený s odstupem dvou let), zjevně bude možné počátek subjektivní prekluzivní lhůty ve smyslu § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách vztáhnout nejpozději právě ke dni 1. 12. 2014. Ačkoliv tedy nejsou skutečnosti rozhodné pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty v případě deliktu a) ve spise řádně zaznamenány, lze předpokládat, že správní orgán prvního stupně ve vztahu k tomuto deliktu taktéž zahájil správní řízení po zániku odpovědnosti žalobce za tento správní delikt. Obdobně správní spis neobsahuje žádnou informaci o tom, kdy byl správním orgánem prvního stupně zjištěn údajný nedostatek v uložení návykových látek. Žalovaný sice uvádí, že skutečnost, že předmětná kovová schránka s návykovými látkami byla nedostatečně připevněna, byla správnímu orgánu prvního stupně známa z kontroly a zaznamenána v protokolu o kontrole, obsah správního spisu však o pravdivosti takového tvrzení nevypovídá. 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 nevypovídá o žádném úkonu správního orgánu prvního 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 žalobce 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.
27. Zdejší soud mohl napadené rozhodnutí věcně přezkoumat, toliko co se týče deliktu definovaného výrokem I. prvostupňového rozhodnutí pod písm. g). Správního deliktu podle § 36 odst. 2 písm. h) zákona o návykových látkách se měl žalobce dle správních orgánů dopustit pochybeními ve vedení evidence návykových látek, a tedy rozporům s § 32 odst. 1 zákona o návykových látkách, pro který jím předloženou evidenci nelze považovat za evidenci návykových látek ve smyslu zákona. Evidenční kniha návykových látek byla žalobcem předložena dne 20. 10. 2015, následně doplnění pak dne 27. 11. 2015. S ohledem na pětiletou subjektivní prekluzivní lhůtu stanovenou pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o návykových látkách je zřejmé, že bylo-li správní řízení o deliktu g) zahájeno dne 15. 12. 2016, prekluzivní lhůta k tomu dni neuplynula. Ze správního spisu dále vyplývá, že dne 13. 1. 2016 podal k nesrovnalostem v evidenci vyjádření jednatel žalobce.
28. Vzhledem k tomu, že zdejší soud je oprávněn přezkoumat závěry správních orgánů pouze v mezích žalobních bodů, uvádí k žalobním námitkám směřujícím proti závěrům

správních orgánů o vině žalobce za správní delikt g), že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Jelikož žalobce uplatňuje své námitky zcela nekonkrétně, může na ně soud reagovat taktéž pouze v obecné rovině.

29. Námitka žalobce spočívající v tvrzení, že „šlo fakticky o vadná administrativní pochybení“ či že „chyběly jen některé detaily evidence“ nevypovídá ničeho o důvodech, pro které by rozhodnutí žalovaného o tomto správním deliktu mělo být považováno za nesprávné či nezákonné, ať už co se týče zjištění skutkového stavu či jeho právního posouzení.
30. Protokol o kontrole, stejně tak i správní rozhodnutí obsahují zcela konkrétní skutková zjištění o obsahu a způsobu vedení žalobcem předložené evidence a následné vyhodnocení těchto zjištění jako nedostačující vedení evidence z hlediska zákonných požadavků. Správní orgán prvního stupně uvedl na str. 7 a 8 konkrétní nedostatky předložené evidence. Žalobce nebrotí konkrétní argumentací proti žádnému z nich. Toliko uvádí, že není pravdou, že evidence nebyla vedena. Správní orgány však konkrétní ucelenou argumentací uvedly, z jakého důvodu dle jejich názoru nelze tuto evidenci považovat za evidenci ve smyslu návykových látek ve smyslu § 32 zákona o návykových látkách. Neuvádí-li žalobce žádné konkrétní důvody, pro které věcně nesouhlasí s hodnocením zjištění správních orgánů, neboť samotná zjištění evidentně za nesprávná nepovažuje, nelze než jeho námitku shledat nedůvodnou, neboť ze zjištění a právního posouzení správního orgánu prvního stupně, potažmo žalovaného, nezákonnost závěru o odpovědnosti žalobce za správní delikt g) nevyplývá.
31. S ohledem na výše uvedené zdejší soud uzavírá, že správní řízení o správních deliktech b), c) a d) v nyní posuzované věci nebyla zahájena v propadné jednoroční lhůtě, a procesní oprávnění správního orgánu zahájit řízení o deliktu tak zaniklo. Správní orgán prvního stupně, potažmo žalovaný pochybili, jestliže přes tento procesní nedostatek o správních deliktech věcně rozhodli. Zatížili tím správní rozhodnutí zásadní procesní vadou spočívající v porušení ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s..
32. Skutečnost, že správní spis neobsahuje podklady umožňující určit okamžik rozhodný pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za delikty a) a f), je rovněž důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
33. Za této situace se soud pro nadbytečnost dále nezabýval zbývajících žalobními body týkajícími se správních deliktů a), b), c), d) a f). K tomu, aby žalovaný mohl konstatovat vinu žalobce za delikt f) je v první řadě nezbytné, aby byl správní spis opatřen podklady jednoznačně vypovídajícími o okamžiku, kdy se správní orgán prvního stupně dozvěděl o skutečnostech zakládajících jeho pochybnosti o možném spáchání tohoto správního deliktu žalobcem. Teprve pak bude možné provést úvahu o oprávněnosti zahájení správního řízení o tomto deliktu, popř. rozhodnout o vině žalobce.

34. S ohledem na důvody, pro které zdejší soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, neprováděl žalobcem navržené důkazy výsledkem svědků, neboť by nemohly mít vliv na rozhodnutí soudu.

V. Shrnutí a náklady řízení

35. Soud z výše uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání, a to pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
36. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby, sepsání repliky) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 15. července 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu