



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **GlaxoSmithKline, s. r. o.**, se sídlem Na Pankráci 17/1685, Praha 4, zastoupeného Mgr. Jiřím Slavíčkem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 11/449, Praha 4, proti žalovanému: **Státní ústav pro kontrolu léčiv**, se sídlem Šrobárova 48, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2005, č. j. 10193/2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2007, č. j. 9 Ca 306/2005 - 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2007, č. j. 9 Ca 306/2005 - 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek Městského soudu v Praze blíže označený v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byla zamítnuta žaloba žalobce proti výše označenému rozhodnutí žalovaného, kterým mu byla jako zadavateli, zpracovateli a šířiteli reklamy na léčivý přípravek Hycamtin™ uložena pokuta podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“) ve výši 450 000 Kč za porušení ustanovení § 5b odst. 4 a 5 téhož zákona tím, že na setkání odborníků, konaném ve dnech 16. 6. - 20. 6. 2004 v Edinburghu ve Velké Británii, ve Skotsku, s názvem „Hycamtin a onkologický program ve společnosti GSK“, které bylo spojeno s propagací léčivého příspěvku Hycamtin™, jednak v rozporu s ustanovením § 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy poskytl 21 účastníkům setkání odborníků, tedy lékařům, prospěch, který není nepatrné hodnoty a nemá vztah k jimi vykonávané odborné činnosti, a dále v rozporu s ustanovením § 5b odst.

5 zákona o regulaci reklamy poskytl 21 účastníkům setkání, tedy lékařům, pohoštění, které nebylo přiměřené a s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší.

V kasační stížnosti stěžovatel namítl nezákonnost rozsudku Městského soudu v Praze ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“), spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení týkající se počátku běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty správním orgánem za správní delikt podle zákona o regulaci reklamy a uplatnil rovněž důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť podle stěžovatele rozhodnutí žalovaného trpí vadou řízení spočívající v tom, že byl porušen zákon, když žalovaný uložil stěžovateli pokutu až po uplynutí zákonné subjektivní lhůty a soud k tomuto pochybení k žalobní námitce nepřihlédl a napadené rozhodnutí žalovaného nezrušil.

Pokud jde o běh subjektivní lhůty podle § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, stěžovatel vyslovil názor, že jde o lhůtu procesní a propadnou. Tato lhůta podle stěžovatele počíná běžet dnem, kdy orgán dozoru nějakým formalizovaným způsobem zjistil základní skutečnosti, které nasvědčují závěru, že mohlo dojít k porušení zákona, nikoliv ode dne, kdy byly beze zbytku zjištěny veškeré detailní skutečnosti o porušení zákona. Stěžovatel poukázal na to, že zpravidla je počátek běhu lhůty podle zmíněného ustanovení vázán na určitou objektivní skutečnost, jako je den doručení podnětu nebo den uskutečnění kontroly ze strany správního orgánu. V případě posuzovaném bylo takovou skutečností podle přesvědčení stěžovatele doručení podnětu PhDr. M. R. spolu s přílohami (nabídka společnosti BTI a faktura společnosti BTI) žalovanému dne 19. 8. 2004. Stěžovatel vyslovil v kasační stížnosti názor, že tento podnět obsahoval nejen základní skutečnosti o setkání odborníků ve Skotsku, ale rovněž i značně podrobné údaje a byl dokonce doplněn listinami osvědčujícími některé skutkové údaje. Z povahy podnětu a jeho příloh a s ohledem na osobu dr. R., která je žurnalistkou celostátního deníku, tedy třetí nezúčastněnou osobou, bylo podle stěžovatele zřejmé, že jde o podnět seriózní, podaný vážně. Přitom obsahoval, jak již zmíněno, údaje nasvědčující možnému porušení zákona. Z evidenčního listu správního spisu žalovaného pak vyplývá, že pověřený pracovník žalovaného s podnětem prakticky bezprostředně po obdržení (20. 8. 2004) pracoval. Stěžovatel zdůraznil, že podle dikce zákona a podle ustálené soudní judikatury není začátku běhu subjektivní lhůty na překážku následné probíhající šetření skutečností uvedených v podnětu, jejich ověřování ani doplňování či upřesnění. Smyslem a účelem stanovení subjektivní lhůty pro uložení pokuty je právě omezení působení správního orgánu na přesně stanovenou dobu, tak, aby nemohlo docházet k zásahu do právního postavení fyzických a právnických osob po nepřiměřenou a neukončenou dobu.

V této souvislosti stěžovatel namítá, že žalovaný neurčitě tvrdí, že zjistil porušení zákona až po 3. 12. 2004, aniž ovšem uvádí konkrétní okamžik zjištění, který je z logiky věci objektivní skutečností, a měl by být proto přesně identifikovatelný. Žalovaný přitom připisem z 30. 8. 2004 stěžovateli sdělil, že provádí šetření podnětu ve věci reklamní aktivity na přípravek Hycamtin (setkání odborníků v Edinburghu ve dnech 16. 6. - 20. 6. 2004) a že předmětem podnětu je rozsah bezplatně poskytovaného pohoštění a poskytnutí prospěchu odborníkům v souvislosti s touto reklamní aktivitou. Stěžovatel v reakci na výzvu žalovaného 15. 9. 2004 (žalovanému doručeno dne 17. 9. 2004) uvedl požadované

informace a nijak nepopíral základní skutečnost, že k setkání ve Skotsku došlo. Tím podle jeho názoru byla ověřena věrohodnost základních informací uvedených v podnětu PhDr. M. R. Žalovaný i po tomto datu dále zjišťoval skutkové okolnosti lékařského setkání, zejména dne 11. 10. 2004 (podle zápisu v evidenčním listu správního spisu) zjistil konkrétní výši nákladů na jednoho účastníka setkání, jež stěžovatel vynaložil. Z těchto skutečností stěžovatel usuzuje, že žalovaný zjistil veškeré základní skutečnosti, které nasvědčovaly tomu, že mohlo dojít k porušení zákona, a na kterých také následně založil napadené správní rozhodnutí, již doručením podnětu dr. R. dne 19. 8. 2004, nejpozději dne 17. 9. 2004 po doplnění základních informací stěžovatelem. Již v té době měl žalobce podle stěžovatele informace ohledně nákladů na celou akci, které byly zaplacený společnosti BTI a rovněž skladbu jednotlivých složek nákladů na každého účastníka. Stěžovatel nesouhlasí s odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze, pokud uvádí, že náklady na výlety byly vyjasněny až následně. Podle stěžovatele jde o marginální skutečnost z hlediska možného porušení zákona, neboť žalovaný dlouhodobě deklaruje jako orientační výši hodnoty větší než nepatrné částku 1500 Kč. Pokud měl tedy již 17. 9. 2008 informaci o tom, že náklady na jednoho účastníka činily cca 40 000 Kč, nemohlo jít o skutečnost rozhodnou.

Vedle toho stěžovatel poukázal na to, že lhůta pro uložení pokuty nemohla být podle jeho názoru dodržena ani s ohledem na okamžik uložení pokuty. K tomu uvedl, že subjektivní propadná lhůta pro uložení pokuty přestává plynout okamžikem rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty, které nabude právní moci. Jinak řečeno, aby byla subjektivní lhůta dodržena, musí v ní správní orgán o uložení pokuty pravomocně rozhodnout, tzn. že rozhodnutí musí být nezměnitelné a vymahatelné. V této souvislosti stěžovatel namítl, že tyto vlastnosti rozhodnutí žalovaného nemělo, a to s ohledem na podaný opravný prostředek - žalobu. Stěžovatel namítl, že v daném případě byla žaloba opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu a podle jeho názoru se běh lhůty přerušil až podáním žaloby, která má pak ze zákona odkladný účinek (§ 129 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel přitom podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného dne 9. 12. 2005. I kdyby bylo lze přisvědčit názoru Městského soudu v Praze, že správní orgán zjistil porušení zákona až dne 3. 12. 2004, kdy mu bylo doručeno druhé doplnění skutečností od stěžovatele, přesto bylo „rozhodnuto“ o uložení pokuty až po uplynutí roční lhůty, neboť, jak výše uvedeno, podle stěžovatele nabylo rozhodnutí vlastností právní moci až dne 9. 12. 2005.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že okamžik, kdy orgán dozoru zjistí porušení zákona ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, je třeba vázat na nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných (poukázal přitom na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/1996 - 34). Žalovaný poukázal na to, že podnět dr. R. byl sice seriózní a byl podán zjevně vážně, nicméně neobsahoval většinu objektivních skutečností, které byly v daném případě nutné k úplnému právnímu posouzení skutkového stavu a zahájení správního řízení. Žalovaný zdůraznil, že nebyl nečinný, hned druhý den po obdržení podnětu zaslal stěžovateli výzvu ke sdělení údajů. Všechny potřebné náležitosti stěžovatel podle žalovaného sdělil až po výzvě ze dne 18. 10. 2004 (a to 18. 11. 2004), zejména se jednalo o výši nákladů vynaložených na výlety pro účastníky konference. Tuto skutečnost

považoval žalovaný za podstatnou náležitost pro určení, zda byl odborníkům (lékařům) poskytnut prospěch, který není nepatrné hodnoty.

Pokud jde o konec subjektivní lhůty pro rozhodnutí o uložení pokuty, žalovaný poukázal na ustanovení § 7b odst. 4 zákona o regulaci reklamy ve znění do 31. 12. 2005, podle něhož bylo lze proti rozhodnutí orgánu dozoru podat opravný prostředek k soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Podle § 52 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, platného a účinného ke dni rozhodnutí (dále jen „správní řád“), je rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat, v právní moci. Rozhodnutí žalovaného tedy podle jeho názoru nabylo právní moci dnem doručení stěžovateli, tj. dne 14. 11. 2005. Dalším argumentem, že rozhodnutí nabylo právní moci, je podle žalovaného skutečnost, že v projednávané věci byl žalovaný jediným správním orgánem, který mohl ve věci rozhodnout. Rozhodoval tedy jednoinstančním rozhodnutím, proti kterému byl přípustný pouze opravný prostředek k soudu. Podle názoru žalovaného je třeba od účinnosti s. ř. s. s ohledem na jeho ustanovení § 129 odst. 1 považovat taková jednoinstanční rozhodnutí, která byla doručena účastníkům a proti nimž byl podán opravný prostředek, za rozhodnutí pravomocná.

Nejvyšší správní soud z obsahu správního a soudního spisu zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí:

Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný dne **19. 8. 2004** přijal podnět dr. R. k prošetření aktivity stěžovatele v souvislosti s konáním workshopu na téma využití přípravku Hycamtin při léčbě ovariálního karcinomu ve dnech 16. 6. - 20. 6. 2004 ve Skotsku. Součástí podnětu byla nabídka společnosti Business Travel International (dále jen „BTI“) pro stěžovatele, který workshop účastníkům platil, z níž bylo lze usuzovat na rozsah odborného a neodborného programu. Vzájemný poměr byl 12 hodin odborného programu k 25,5 hodinám programu neodborného, který podle nabídky sestával ať již z různých výletů či společenských setkání.

Dne **30. 8. 2004** žalovaný adresoval stěžovateli výzvu, v níž vyžádal na stěžovateli doplňující informace (od záměru a cíle akce, přes program, počet zúčastněných a jejich skladbu, náklady na jednotlivé účastníky až po reklamní a jiné písemné materiály vztahující se k workshopu). Na tuto výzvu reagoval stěžovatel sdělením ze dne **15. 9. 2004 (doručeno dne 17. 9. 2004)**, v němž specifikoval mj. program setkání (skladbu odborné a neodborné společenské části), vymezil náklady na jednoho účastníka i celkové náklady (náklady na jednoho účastníka cca 40 000 Kč, celkové náklady ve výši 1 179 044 Kč), poskytl seznam účastníků z řad odborné lékařské veřejnosti a přiložil prezentace přednášejících v rámci odborné části programu a reklamní tiskoviny na setkání distribuované.

Dne **18. 10. 2004** žalovaný zaslal doplňující výzvu stěžovateli, v níž požadoval bližší údaje o zúčastněných odbornících a podrobnosti o nákladech na turistické výlety účastníků semináře a jejich úhradě. Na tuto výzvu stěžovatel reagoval dne **18. 11. 2004 (doručeno dne 3. 12. 2004)**, v reakci uvedl, že šlo o výlet pouze jediný, přičemž náklady byly zahrnuty v celkové ceně za workshop, podle sdělení BTI mělo jít o cca 60 GBP na osobu.

Po výše uvedeném doplnění žalovaný dne **16. 6. 2005** zaslal stěžovateli oznámení o zahájení správního řízení o správním deliktu, v němž vymezil jako skutkový základ deliktního jednání skutečnost, že ve dnech 16. 6. - 20. 6. 2004 se ve skotském Edinburghu uskutečnil odborný seminář „Hycamtin a onkologický program ve společnosti GlaxoSmithKline“ sponzorovaný společností GlaxoSmithKline, s. r. o., přičemž žalovaný zjistil, že byly účastníkům (lékařům) semináře uhrazeny veškeré výdaje související s jejich pobytem v místě konání odborného semináře, a to včetně dalších výdajů na aktivity, které nemají vztah k odborné činnosti účastníků, jako jsou výlety uspořádané pro účastníky celé akce. V tomto oznámení vyzval stěžovatele, aby se seznámil s podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a to do 10 dnů od doručení oznámení. Stěžovatel tak dne 29. 6. 2005 učinil, dne **30. 6. 2005 (doručeno 8. 7. 2005)** zaslal písemné vyjádření ke shromážděným podkladům, v nichž nijak nepolemizoval se zjištěnými skutečnostmi, pouze se vyjádřil ze svého pohledu k možnému právnímu hodnocení zjištěných skutečností z hlediska ustanovení § 5b odst. 4 a 5 zákona o regulaci reklamy, která žalovaný v oznámení o zahájení správního řízení o správním deliktu citoval.

Dne **31. 8. 2005** žalovaný stěžovateli oznámil, že ukončil zjišťování podkladů pro rozhodnutí a vyzval stěžovatele, aby, pokud to shledá potřebným, navrhl doplnění podkladů do **9. 9. 2005**. Na tuto výzvu stěžovatel dne **8. 9. 2005** reagoval sdělením, že žádných návrhů na doplnění nemá.

Dále ze spisu vyplývá, že žalovaný ještě v září přes proklamované ukončení shromažďování podkladů pro rozhodnutí prováděl další šetření ohledně vývoje preskripce léčivého přípravku Hycamtin po uspořádání semináře, dne **3. 10. 2005** po předchozím telefonickém upozornění na toto doplnění se zástupce stěžovatele dostavil k nahlédnutí do spisu, přičemž mu byla poskytnuta lhůta k vyjádření do **5. 10. 2005**. Vyjádření k doplněným podkladům stěžovatel zaslal dne **6. 10. 2005 (doručeno 7. 10. 2005)**.

Dne **1. 11. 2005** pak žalovaný vydal napadené rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt. V něm konstatoval, že stěžovatel jako zadavatel, zpracovatel a šířitel reklamy na léčivý přípravek Hycamtin se ve věci reklamy na léčivý přípravek Hycamtin dopustil porušení § 5b odst. 4 a 5 zákona o regulaci reklamy tím, že v rámci setkání odborníků konaném ve dnech 16. 6. až 20. 6. 2004 v Edinburghu ve Velké Británii, ve Skotsku s názvem „Hycamtin a onkologický program ve společnosti GSK“, které bylo spojeno s propagací léčivého přípravku Hycamtin, v rozporu s § 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy poskytl 21 účastníkům setkání odborníků, tj. lékařům, prospěch, který není nepatrné hodnoty a nemá vztah k jimi vykonávané odborné činnosti, a v rozporu s 5b odst. 5 zákona o regulaci reklamy poskytl 21 účastníkům setkání, tj. lékařům, pohoštění, které nebylo přiměřené a s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší. Vytýkané jednání podle žalovaného spočívalo v tom, že:

- stěžovatel na setkání odborníků v Edinburghu ve Skotsku propagoval léčivý přípravek Hycamtin, přitom účastníkům setkání uhradil veškeré náklady spojené s uskutečněním cesty do Edinburghu a náklady na doplňující program (návštěva Edinburgh Castle spojená s prohlídkou Edinburghu a celodenní výlet do Scone Palace, Pitlochry a Edradour Distillery); výše nákladů na ubytování, dopravu a stravování, včetně pojistného činila celkem 40 698 Kč na jednoho účastníka,

náklady na stravování činily 5 240 Kč, náklady na turistické výlety činily za jednoho účastníka 5 190 Kč;

- stěžovatel tedy podle žalovaného poskytl odborníkům prospěch, jehož výše vyčíslená v korunách odpovídá částce 5 190 Kč, neboť 21 účastníkům setkání, tj. lékařům, zorganizoval a zaplatil návštěvu Edinburghu a výlet do Scone Palace, Pitlochry a Edradour Distillery, přičemž tyto vedlejší činnosti, uvedené v programu setkání, pokryly z celkového denního času stráveného v Edinburghu 70 % oproti odbornému programu, který činí v počtu 12 hodin pouze 30 % denního času setkání;
- dále stěžovatel podle žalobce 21 účastníkům setkání, tj. lékařům, poskytl pohoštění, které nebylo přiměřené a s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší, poskytnuté stravování, ubytování a cestovní náklady vynaložené ve prospěch účastníků setkání nebyly přiměřené s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší.

Stěžovatel brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou dne 9. 12. 2005, v níž v podstatě uplatnil shodné námitky jako v kasační stížnosti.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku konstatoval, že podle ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy lze pokutu uložit do jednoho roku ode dne, kdy orgán dozoru zjistil porušení zákona, nejdéle však do tří let ode dne, kdy k porušení zákona došlo. Podle ustanovení § 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy se v souvislosti s reklamou na humánní léčivé přípravky zaměřenou na odborníky zakazuje jim nabízet, slibovat nebo poskytovat dary nebo jiný prospěch, ledaže jsou nepatrné hodnoty a mají vztah k jimi vykonávané odborné činnosti. Podle ustanovení § 5b odst. 5 zákona o regulaci reklamy rozsah bezplatně poskytovaného pohoštění při podpoře prodeje musí být přiměřený, s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší, a nesmí být rozšířen na jiné osoby než odborníky. V takovém případě se na ně nevztahuje zákaz podle odstavce 4. Podle ustanovení § 7b odst. 4 zákona o regulaci reklamy ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí lze proti rozhodnutí orgánu dozoru podle tohoto zákona podat opravný prostředek k soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí.

Pokud šlo o námitku stěžovatele stran nedodržení subjektivní lhůty pro uložení pokuty ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, Městský soud v Praze dospěl k závěru, že tato námitka není opodstatněná. Poukázal přitom na již citovaný závěr správní judikatury, že okamžik, kdy orgán dozoru zjistil porušení zákona ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, je třeba vázat na nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/1996 - 34). Podle stanoviska soudu v projednávané věci žalovaný „zjistil porušení zákona“ nikoli z podnětu PhDr. M. R. ze dne 19. 8. 2004, jehož přílohou byla nabídka společnosti BTI žalobci „Edinburgh - odborný Workshop 16. - 20. 6. 2004“, ani z odpovědi stěžovatele ze dne 15. 9. 2004, doručené žalovanému dne 17. 9. 2004, na výzvu stěžovateli ze dne 30. 8. 2004, ale až z odpovědi stěžovatele ze dne 18. 11. 2004, doručené žalovanému dne 3. 12. 2004, na výzvu žalovaného ze dne 18. 10. 2004. Stěžovatel podle Městského soudu v Praze na první výzvu žalovaného ze dne 30. 8. 2004 ve své odpovědi ze dne 15. 9. 2004 všechny požadované informace neposkytl (náklady na účast jednoho odborníka z České republiky či jednoho vlastního

zaměstnance či jednoho přednášejícího s rozepsáním nákladů na cestu, ubytování, ostatních nákladů a způsob úhrady těchto nákladů), neboť nesdělil, jaké náklady byly uhrazeny za realizaci turistických výletů na jednoho odborníka z České republiky, jaké byly celkové náklady uhrazené za realizaci turistických výletů a jaký byl způsob úhrady a fakturace těchto výletů. Zjišťování těchto údajů bylo předmětem doplňující výzvy žalovaného ze dne 18. 10. 2004, přičemž stěžovatel ani na tuto doplňující výzvu svým podáním ze dne 18. 11. 2004, došlým žalovanému dne 3. 12. 2004, opět v požadovaném rozsahu neodpověděl, resp. sdělil jména odborníků a adresy jejich pracovišť, nikoli však konkrétní náklady za realizaci turistických výletů na jednoho odborníka z České republiky, celkové náklady za realizaci turistických výletů a způsob úhrady a fakturace těchto výletů, s tím, že jsou velice těžko přesně stanovitelné, a že jediný výlet byl zajišťován ve spolupráci se společností, která pro žalobce realizovala celý zahraniční „workshop“, a sdělil údaje, které mu údajně tato společnost (BTI) sdělila v anglických librách (63 liber na jednu osobu, celková částka na všechny zúčastněné odborníky v počtu 21 osob ve výši 1323 liber, celková částka za celou realizaci výletu 1701 liber). Městský soud v Praze dovodil, že žalovaný získal nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti o možném porušení zákona o regulaci reklamy (konkrétně ustanovení § 5b odst. 4), nejdříve doručením odpovědi stěžovatele na doplňující výzvu ze dne 18. 10. 2004, tj. dne 3. 12. 2004. Přisvědčil sice stěžovateli, že počátek běhu subjektivní lhůty k vydání rozhodnutí o uložení pokuty není vázán na subjektivní přesvědčení pracovníků žalovaného o tom, že zákon byl porušen, ale na objektivní skutečnosti o tom, že k porušení zákona mohlo dojít. Žalovaný však měl takové objektivní skutečnosti - podklad pro závěr o možném porušení zákona o regulaci reklamy jednáním stěžovatele - podle názoru Městského soudu v Praze k dispozici nejdříve ke dni doručení odpovědi stěžovatele na druhou (doplňující) výzvu žalovaného, nicméně ani k tomuto datu porušení zákona o regulaci reklamy postaveno na jisto nebylo. Podle závěru soudu, který se shoduje se závěrem žalovaného, subjektivní lhůta pro uložení pokuty ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy tedy začala běžet nejdříve doručením odpovědi stěžovatele ze dne 18. 11. 2004 žalovanému dne 3. 12. 2004.

Zároveň byla subjektivní lhůta pro vydání rozhodnutí dodržena podle názoru Městského soudu v Praze i s ohledem na její konec, neboť žalobou napadené rozhodnutí ze dne 14. 11. 2005 bylo žalobci doručeno do vlastních rukou dne 14. 11. 2005, tedy před uplynutím jednoho roku. Námitku stěžovatele, že subjektivní lhůta pro uložení pokuty uplynula, neboť žalobou napadené rozhodnutí nenabylo ke dni podání opravného prostředku právní moci (opravný prostředek ve smyslu ustanovení § 7b odst. 4 ve znění účinném ke dni 25. 1. 2006 byl u soudu podán dne 9. 12. 2005), odmítl Městský soud v Praze s tím, že podle § 129 odst. 1 s. ř. s. se s účinností od 1. 1. 2003 projednávají opravné prostředky proti rozhodnutím správních orgánů jako žaloby podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., jsou-li splněny podmínky tam stanovené. V projednávané věci se tak opravný prostředek v důsledku této procesní úpravy stal žalobou, kterou lze podle § 69 tohoto zákona projednat a rozhodnout, směřuje-li proti správnímu orgánu, který rozhodl v posledním stupni. V projednávané věci je žalovaný jediným správním orgánem, který ve věci mohl rozhodnout. Žalovaný tak rozhodoval „jednoinstančním“ rozhodnutím a proti jeho rozhodnutí byl v rámci správního řízení podle zákona o regulaci reklamy, který nabyl účinnosti od 1. 4. 1995, tedy před účinností soudního řádu správního, připuštěn pouze opravný prostředek k soudu. O takovém opravném prostředku rozhodoval soud do 31. 12. 2002, tj. do účinnosti s. ř. s., podle části páté, hlavy třetí o. s. ř.,

ve znění účinném ke dni 31. 12. 2002. Od účinnosti s. ř. s. je podle Městského soudu v Praze třeba na takováto „jednoinstanční“ rozhodnutí, která byla doručena účastníkům řízení a proti nimž byl podán opravný prostředek (žaloba) k soudu, hledět jako na rozhodnutí pravomocná.

Rozsudek byl stěžovateli doručen dne 24. 7. 2007, kasační stížnost byla podána dne 16. 8. 2007.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje námitky, které je podle jejich obsahu možno subsumovat pod důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vedly ho k tomu následující důvody:

Spornou otázkou, jak ji vymezila kasační stížnost, je v první řadě určení okamžiku počátku běhu subjektivní lhůty ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, tedy okamžiku, kdy, slovy zmíněného ustanovení, „*orgán dozoru zjistil porušení zákona*“. Žalovaný, jakož i Městský soud v Praze, se ve svých úvahách na toto téma dovolává názoru starší judikatury, konkrétně rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/1996 – 34, konkrétně na jeho závěr, že okamžik běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty za správní delikt „*je třeba vázat na nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných*“. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že tento judikát Vrchního soudu v Praze se nepochybně k rozhodované věci vztahuje a jeho výpověď je na případ stěžovatele aplikovatelná, nemůže však již sdílet závěry, které Městský soud v Praze z této aplikace vyvodil. Dovolává se totiž ve své argumentaci pouze části zmíněného judikátu, čímž je jeho obsah, a tím i skutečný význam, poněkud zkreslen.

Správní judikatura již před ustavením správního soudnictví v podobě po 1. 1. 2003 vytvořila poměrně spolehlivý rámec pro posuzování okamžiku počátku běhu subjektivní lhůty pro projednání správního deliktu, resp. pro uložení pokuty za správní delikt. Nejvyšší správní soud pouze připomíná, že subjektivní lhůta pro uložení pokuty za správní delikt je stanovena v nejrůznějších předpisech, přičemž její počátek je opsán nejrůznějšími obraty, jako je „*dozvědět se o porušení povinnosti*“, „*zjistit porušení povinnosti*“, „*zjistit skutečnosti nasvědčující porušení povinnosti*“ apod. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze předesílá k vyloučení omylu, že jazykové nuance jednotlivých opisů nemají, jak jasně vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. července 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, pro rozsah subjektivní jistoty správního orgánu o skutkových okolnostech možného deliktu a jeho právním hodnocení žádného významu. Není tedy rozhodné, zda z hlediska subjektivního vztahu správního orgánu k okolnostem deliktu vyžaduje zákon „*zjištění*“, „*dozvědění se*“ apod. Správní judikatura vztahující se k okamžiku počátku této subjektivní lhůty je tedy aplikovatelná zásadně bez rozdílu, jakými slovy je obsah základního vědomí správního orgánu o možném deliktu zákonem definován.

S ohledem na to Nejvyšší správní soud musí poukázat především na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94, který konstatoval, že „termín ‘dozvědět se o porušení povinnosti’ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž stačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. **Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení.** Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. **Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.** ... Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno “vědomí” státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy orgánu došlo oznámení nebo kdy orgán provedl kontrolu, nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovému postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých. Při přijetí tohoto výkladu by byl počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení určitého referátu státního úřadu apod. S takovými právně irrelevantními skutečnostmi zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon státní správy nespojuje, popřel by tím nejen už zmíněný požadavek právní jistoty, ale i další zásady výkonu státní správy“. Citovaný rozsudek tedy zjevně klade zcela zásadní důraz na to, že míra vědomí správního orgánu o skutkových a právních okolnostech správního deliktu z hlediska počátku subjektivní lhůty pro uložení pokuty musí dosáhnout míry **důvodného podezření**, nikoliv jistoty o skutkovém základu deliktu a o jeho právním hodnocení.

Ve stejném duchu judikoval Vrchní soud i v rozsudku ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, v němž explicitě uvádí: „Citované slovní spojení (dozvědět se o porušení povinnosti – pozn. NSS) neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, **nýbrž stačí, že vzniklo důvodné podezření**, že se tak stalo. **Průkaz, že povinnost byla porušena, a kdo je za to odpovědný, je vlastním předmětem řízení.** Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne.“

Právě v návaznosti na oba tyto citované judikáty formuloval Vrchní soud v Praze i svůj rozsudek ze dne 30. 4. 1999, sp. zn. 6 A 14/1996, jehož se žalovaný i Městský soud v Praze dovolávají. Ten sice konstatoval, jak uvedl Městský soud v Praze, že informace o možném spáchání deliktu musí mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných, nicméně zároveň jasně uvedl, že pojem „dozvědět se o porušení povinnosti“ znamená „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.“ I toto rozhodnutí tedy klade důraz na **předběžnou a neúplnou** povahu skutkových zjištění, které objektivně tvoří postačující souhrn skutečností potřebných k tomu, aby správní orgán subjektivně nabyl dojmu, že je třeba vést o deliktu správní řízení, v jehož rámci bude postaveno na jisto, zda byl delikt spáchán, a kdo jej případně spáchal.

Subjektivní přesvědčení správního orgánu není totiž ničím jiným než pouze hranicí, která odlišuje stav, kdy se správní orgán nějakým podezřením má vůbec zabývat, či-li nic.

Nejvyšší správní soud takto chápané závěry starší správní judikatury plně převzal a ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, dospěl k závěru, že postačujícím souborem skutkových informací pro počátek běhu subjektivní lhůty byla již stížnost obsahující základní údaje o možném deliktním jednání, přičemž důrazně odmítl interpretaci, že by bylo nutno dozvědět se o všech rozhodných skutečnostech a teprve od tohoto okamžiku odvíjet běh citované lhůty pro uložení pokuty. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval, *„tento způsob interpretace je neudržitelný, a to již proto, že ve svých faktických důsledcích popírá smysl správního řízení, jehož účelem je právě spolehlivé zjištění přesného a úplného skutečného stavu věci (§ 32 odst. 1 správního řádu) za respektování práv účastníků řízení a za jejich součinnosti. Pokud by platilo, že správní orgán nejprve zjistí všechny rozhodné okolnosti pro uložení pokuty a teprve poté bude zahájeno správní řízení, mohla by tato praxe vést k porušování práv účastníků řízení, kteří by tak do značné míry byli vyřazeni z aktivního vystupování v něm v době, kdy si správní orgán teprve vytváří úsudek o řešení konkrétní věci, a kdy je tedy ještě možné tento rozhodovací proces reálně ovlivnit, a mohli by se do něj zapojit de facto až v okamžiku, kdy správní orgán již dospěl do fáze rozhodnutí. Navíc ... by zmíněná interpretace ve svých důsledcích vedla k popření jakéhokoli praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního orgánu, který by sám seznal, zda již má k dispozici všechny relevantní skutečnosti či nikoliv, a účastníku řízení by tak vznikl stav značné právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy demokratického právního státu.“*

Pohlédne-li Nejvyšší správní soud na projednávanou věc prizmatem předchozí ustálené judikatury, nemůže sdílet závěr Městského soudu v Praze, že by žalovaný měl onu základní, předběžnou a neúplnou povědomost o skutkových okolnostech deliktu až 3. 12. 2004, kdy mu bylo doručeno druhé doplňující vyjádření stěžovatele o nákladech na výlety účastníků workshopu v Edinburghu.

Jak vyplývá ať už z oznámení o zahájení správního řízení či z rozhodnutí žalovaného, skutkovým základem vytýkaného jednání a důvodem pro uložení pokuty bylo, že stěžovatel na setkání odborníků v Edinburghu ve Skotsku propagoval léčivý přípravek Hycamin, přitom účastníkům setkání uhradil veškeré náklady spojené s uskutečněním cesty do Edinburghu a náklady na doplňující program (návštěva Edinburgh Castle spojená s prohlídkou Edinburghu a celodenní výlet do Scone Palace, Pitlochry a Edradour Distillery). Tím jednak stěžovatel poskytl odborníkům prospěch, který je zjevně nepřiměřený, neboť zorganizoval a zaplatil návštěvu Edinburghu a výlet do Scone Palace, Pitlochry a Edradour Distillery, přičemž tyto vedlejší činnosti, uvedené v programu setkání, pokryly z celkového denního času stráveného v Edinburghu 70 % oproti odbornímu programu, který činí v počtu 12 hodin pouze 30 % denního času setkání, jednak poskytl pohoštění, které nebylo přiměřené a s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší, protože poskytnuté stravování, ubytování a cestovní náklady vynaložené ve prospěch účastníků setkání nebyly přiměřené s ohledem na hlavní účel setkání vedlejší.

Již podnět dr. R., který žalovaný obdržel dne 19. 8. 2004, přitom obsahoval informaci o tom, že stěžovatel zmíněný workshop pořádal, že účastníkům workshopu

účast platil, a podrobnou informaci o programu workshopu, z níž vyplývalo, že program byl, stručně řečeno, více společenský než pracovní. Nadto z příložené e-mailové korespondence dr. R. s pracovníkem stěžovatele jednoznačně vyplývalo, že stěžovatel tyto informace v zásadě nikterak nezpochybňuje, snad s výjimkou poměru pracovní a nepracovní části programu (tato polemika se však vedla pouze o časové úseky v řádu jednotek hodin). Jak žalobce, tak i Městský soud v Praze přitom nikterak nezpochybnil zásadní důvěryhodnost a vážnost podnětu dr. R. **Skutkový základ vytýkaného jednání stěžovatele tedy musel být žalovanému znám v základních obrysech již z oznámení dr. R.** Žalovaný již z tohoto podnětu musel nabýt dostatečné vědomosti o tom, že se workshop spojený s nabídkou léčivého přípravku vyráběného stěžovatelem konal, co bylo rámcově jeho náplní, že tato náplň byla z velké části nepracovní a implicitně muselo být z této informace žalovanému rovněž zřejmé, že za nabídku aktivit takového rozsahu musel vynaložit stěžovatel nemalé prostředky. Žalovaný tedy již z podnětu dr. R. fakticky obdržel informaci o základních skutečnostech rozhodných pro následné uložení pokuty a v dalším řízení tyto informace v podstatě již jen prohluboval o další zjištění a za tímto účelem především vyžadoval doložení příslušných listinných podkladů od stěžovatele. Zcela signifikantní je, že po posledním doplnění, které bylo žalovanému doručeno dne 3. 12. 2004, žádná další skutková zjištění neprováděl, oznámil stěžovateli zahájení správního řízení a v témže okamžiku jej informoval rovněž o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že žalovaný těžiště zjišťování stavu věci provedl ještě před zahájením vlastního správního řízení, jehož předmětem zjišťování stavu věci teprve mělo být, veškeré rozhodné skutečnosti zjistil zcela mimoprocesním způsobem a teprve ve chvíli, kdy již podle svého názoru získal veškeré informace **potřebné pro rozhodnutí, tj. neměl pochybnost o tom, že byl delikt spáchán, a o tom, kdo jej spáchal,** formálně zahájil správní řízení. Nejvyšší správní soud podotýká, že takový procesní postup je, jak již důrazně vyslovil ve zmíněném rozsudku sp. zn. 5 A 1/2001, zcela neakceptovatelný. Dosti nepřipadně v tomto kontextu působí konstatování Městského soudu v Praze, že ani k 3. 12. 2004 z hlediska skutkového porušení zákona o regulaci reklamy postaveno na jisto nebylo. Kdyby tomu bylo tak, dalo by se předpokládat, že žalovaný bude činit nějaká další skutková zjištění. Tak se ovšem nestalo a jak bylo uvedeno výše, žalovaný rozhodl právě na základě skutkového stavu, jak byl fixován právě k 3. 12. 2004.

Nadto nelze přehlédnout, že v době od 3. 12. 2004 (faktické ukončení skutkových zjištění) do „zahájení“ správního řízení dne 16. 6. 2005 uplynulo plných **šest měsíců**, v nichž žalovaný neučinil jakýkoliv úkon. Stejně tak se stěžovatel vyjádřil ke shromážděným podkladům vyjádřil na počátku července, nicméně žalovaný oznámil ukončení zjišťování podkladů (aniž jaké v této době prováděl) až na konci srpna. Po tomto „ukončení“ shromažďování podkladů však začal provádět další skutková šetření, tentokrát ovšem o skutečnosti, která neměla z hlediska vytýkaných skutkových podstat nejmenšího významu a v konečném rozhodnutí vůbec nebyla použita (vliv workshopu na vývoj preskripce propagovaného léčivého přípravku), což řízení protáhlo až do října 2005. Žalovaný délku řízení tedy zásadně ovlivnil sám jednak svou nečinností a jednak neekonomickým postupem v řízení, přičemž nelze přehlédnout, že byl objektivně schopen rozhodnout již v prosinci 2004, nejpozději v lednu 2005. Za takové situace nelze mít pro námitky žalovaného žádného pochopení, jakkoliv Nejvyšší správní soud sdílí mnohdy vyjadřované námitky vůči relativní krátkosti lhůty pro rozhodnutí o uložení pokuty, kterou se účastníkům podaří soustředěnými obstrukcemi zhusta vyčerpat.

Pokud jde o námitku druhou, tedy o spor o okamžik konce lhůty pro rozhodnutí o uložení pokuty ve vazbě na jeho právní moc v souvislosti s aplikací přechodného ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě je s ohledem na výše uvedené tato otázka nerozhodná, neboť podle jeho názoru lhůta pro uložení pokuty v posuzovaném případě uplynula již před samotným vydáním rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že se Městský soud v Praze dopustil namítaných pochybení, proto shledal kasační stížnost důvodnou a rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem zde vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Městský soud v Praze rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. listopadu 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu