



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **MUDr. Z. P.**, bytem Kotlanova 2508/3a, Brno – Líšeň, zastoupena JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bašty 416/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2017, č.j. MZDR 31775/2014-3/FAR, sp.zn. FAR A24/2014,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2017, č.j. MZDR 31775/2014-3/FAR, sp.zn. FAR A24/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Státního úřadu pro kontrolu léčiv ze dne 23. 4. 2014, č.j. sukl70942/2014, sp.zn. sukl206299/2013 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 80.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 103 odst. 5 písm. a) ve spojení s ustanovením § 103 odst. 6 písm. d) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o léčivech“), kterých se měla dopustit porušením povinností uvedených v ustanovení § 23 odst. 2 písm. a) a § 79 odst. 10 zákona o léčivech v návaznosti na ustanovení § 36 odst. 1, 2, § 37 odst. 1 a § 37 odst. 2

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

písm. c) vyhlášky č. 84/2008 Sb., o správné lékařské praxi, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

- [2] Žalobkyně namítala nicotnost napadeného rozhodnutí, neboť jako účastník řízení byla uvedena „*MUDr. Z. P., místo podnikání H. 2485/34, B. – L., IČ: X, která je poskytovatelem zdravotních služeb a provozovatelem zdravotnického zařízení – Ordinance praktického lékaře pro děti a dorost.*“ Namítala, že tento subjekt ke dni 12. 5. 2015 zanikl, což je patrné i z výpisu z registru ekonomických subjektů ČSÚ v ARES. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2017, č.j. 2 Ans 7/2006-148, a ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, konstatovala, že tato vada zakládá nicotnost napadeného rozhodnutí, když byla uložena povinnost něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje. Napadené rozhodnutí tak dle žalobkyně není způsobilé uložit povinnost a zavázat někoho, kdo neexistuje a nemůže plnit.
- [3] Žalobkyně dále namítala, že o jejím odvolání bylo rozhodnuto až skoro dva roky po jeho podání, což snižuje kvalitu rozhodování žalovaného. Takto dlouhé řízení tak není v souladu s požadavkem na rozhodování v přiměřené lhůtě, je tedy proti zásadě rychlosti a hospodárnosti uvedené v ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž tato zásada vyplývá i z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva i z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
- [4] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud prohlásil žalobou napadené rozhodnutí za nicotné.
- [5] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2013, č.j. 5A 8/2010-30, uvedl, že zánik podnikatelského oprávnění žalobkyně, kdy ztrácí status podnikatele, nemá vliv na odpovědnost za správní delikt spáchaný v době podnikání žalobkyně (resp. na její odpovědnost za tento delikt). Uvedl, že nelze rozlišovat fyzickou osobu podnikající od fyzické osoby, která přestala podnikat, a vyvozovat z toho závěry, že účastník řízení již neexistuje. V opačném případě by dle žalovaného mohlo docházet k obcházení právních předpisů, kdy by fyzická osoba podnikající spáchala správní delikt a následně ukončila své podnikání, aby se vyvarovala postihu za tento správní delikt. Skutečnost, že žalobkyně ukončila své podnikání ke dni 12. 5. 2015, tak nemá dle žalovaného za následek nicotnost napadeného rozhodnutí. K odkazům žalobkyně na judikaturu Nejvyššího správního soudu žalovaný uvedl, že tato není pro rozhodnutí relevantní, neboť se týkala neexistujícího subjektu (např. zemřelé osoby), ale žalobkyně existovat nepřestala, pouze jí zaniklo podnikatelské oprávnění.
- [6] K námitce nepřiměřené délky řízení žalovaný uvedl, že tato sama o sobě nezakládá nezákonnost rozhodnutí. Uvedl, že žalobkyně se po celou dobu odvolacího řízení o řízení nijak nezajímala (např. dotazem na stav řízení, nahlížením do správního spisu), ani neučinila žádné kroky proti nečinnosti ministerstva. Závěrem konstatoval, že s přihlédnutím k závažnosti spáchaných deliktů se ani s odstupem času nejeví výše uložené pokuty jako nepřiměřené.
- [7] Žalobkyně podala k vyjádření žalovaného repliku, ve které uvedla, že využila svého práva podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, dále bylo na odvolacím orgánu, aby rozhodl bez zbytečného odkladu tak, jak mu ukládá správní řád. Uvedla, že ministr

zdravotnictví ve svém rozhodnutí o podnětu k přezkumnému řízení sám připustil, že „nedodržení pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí je nesprávným úředním postupem.“

- [8] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [9] Dne 1. 10. 2013 obdržel Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“), prostřednictvím elektronické pošty, stížnost rodičů pacientky E. F. týkající se aplikace vakcíny Boostrix Polio inj. stříkačka inj sus isp 1x1 dáv s prošlou dobou použitelnosti jejich dceři dne 16. 9. 2013, v ordinaci MUDr. Z. P. na adrese H. 2485/34, B. – L. Na základě tohoto podnětu provedl SÚKL dne 2. 10. 2013 cílenou kontrolu, která byla zaměřena na plnění požadavků příslušných předpisů. Dne 11. 10. 2013 byl pořízen protokol o kontrole sp.zn. sukl169143/2013, se kterým se žalobkyně seznámila dne 18.10.2013. Žalobkyně nepodala proti tomuto protokolu námitky.
- [10] Dne 31. 12. 2013 vydal SÚKL příkaz, kterým žalobkyni řízení uložil pokutu ve výši 80.000 Kč. Příkaz byl žalobkyni doručen 2. 1. 2014, dne 7. 1. 2014 pak podala žalobkyně prostřednictvím svého zástupce odůvodněný odpor. Dne 15. 1. 2014 vydal SÚKL sdělení o podání odporu a zároveň usnesením žalobkyni stanovil lhůtu pro předložení návrhů, důkazů, popř. jiných tvrzení. Dne 20. 1. 2014 se žalobkyni vyjádřila k usnesení s odkazem na svůj odůvodněný odpor ze dne 7. 1. 2014.
- [11] Rozhodnutím SÚKL ze dne 23. 4. 2014, č.j. sukl70942/2014, sp.zn. sukl206299/2013, byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 80.000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 103 odst. 5 písm. a) ve spojení s ustanovením § 103 odst. 6 písm. d) zákona o léčivech, kterých se měla dopustit porušením povinností uvedených v ustanovení § 23 odst. 2 písm. a) a § 79 odst. 10 zákona o léčivech v návaznosti na ustanovení § 36 odst. 1, 2, § 37 odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 84/2008 Sb., o správné lékařské praxi.
- [12] Dne 25. 4. 2014 podala žalobkyně proti tomuto rozhodnutí, ve kterém uplatnila několik odvolacích námitek.
- [13] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 27. 4. 2017, č.j. MZDR 31775/2014-3/FAR, sp.zn. FAR A24/2014, bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Žalovaný v odůvodnění tohoto rozhodnutí zrekapituloval průběh správního řízení a vypořádal se s odvolacími námitkami žalobkyně.
- [14] Podle ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.
- [15] Žalobkyně souhlasila s projednáním věci bez jednání, žalovaný se ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Soud tedy postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s.ř.s. a rozhodl o věci samé bez jednání.
- [16] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [17] Hlavní žalobní námitkou je, že napadené rozhodnutí je nicotné.

- [18] Podle § 77 odst. 1 správního řádu „*Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřazený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“
- [19] Podle § 76 odst. 2 věta první s. ř. s. „*Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.*“.
- [20] Povahou nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS., podle kterého „*[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.*“
- [21] Žalobkyně namítala, že v napadeném rozhodnutí byl nesprávně uveden účastník řízení, neboť kde dni 12. 5. 2015 tento subjekt zanikl, resp. k tomuto dni pozbyla podnikatelské oprávnění.
- [22] Soud v dané věci dospěl k závěru, že žalobkyní namítaná vada nemohla způsobit nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí. Soud totiž ve shodě s žalovaným dospěl k závěru, že zánik podnikatelského oprávnění žalobkyně nemá vliv na odpovědnost žalobkyně za správní delikt spáchaný v době podnikání žalobkyně.
- [23] Soud vycházel zejména z rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č.j. 5A 8/2010-30, kde zdejší soud formuloval následující právní větu: „*[p]rávní teorie rozlišuje osoby fyzické (lidské bytosti), jejichž způsobilost k právům a povinnostem (neboli právní subjektivita) vzniká jejich narozením a zaniká jejich smrtí, a osoby právnické, tedy umělé konstrukty, jakými jsou například obchodní společnosti, přičemž způsob jejich založení, vzniku, zrušení a zániku upravuje zákon. Tzv. podnikající fyzické osoby nejsou třetí kategorií v tomto systému, neboť jde o osoby fyzické, které jsou zároveň podnikateli (mají např. živnostenské oprávnění). Jestliže žalobce v době, kdy byl podnikající fyzickou osobou, spáchal správní delikt, za který byl následně postižen, bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, přestože již v době vydání rozhodnutí žalobce živnostenské oprávnění neovládal. Co do subjektivity se vždy jedná o jeden právní subjekt, tj. fyzickou osobu žalobce.*“
- [24] Přistoupit na argumentaci žalobkyně by znamenalo *ad absurdum* připustit možnost obcházení zákona, kterou nastínil žalovaný již ve svém vyjádření k podané žalobě. Znamenalo by to možnost, že v případě, že by fyzická osoba podnikající spáchala správní

delikt a poté by ukončila své podnikání, tak by se vyhnula postihu za tento správní delikt. Vznik takové situace soud nemohl připustit.

- [25] K odkazům žalobkyně na rozsudky Nejvyššího správního soudu uvádí, že jejich závěry nijak nerozporuje, ostatně z jednoho rozsudku Nejvyššího správního soudu výše také sám citoval, avšak citace žalobkyně nejsou v dané věci relevantní. Je tomu tak proto, že v daném případě se jednalo o uložení povinnosti (doměření daně) zemřelé osobě, což je naprosto odlišná situace, než v nyní projednávané věci. Za takovou srovnatelnou situaci by bylo lze v případě právnické osoby možno označit její zánik. V daném případě ovšem žalobkyně jako subjekt práva – fyzická osoba – existovat zcela jistě nepřestala, jen jí zaniklo její podnikatelské oprávnění.
- [26] Soud tak dospěl k závěru, že skutečnost, že žalobkyně ukončila ke dni 12. 5. 2015 své podnikání, nezakládá nicotnost napadeného rozhodnutí, neboť v něm bylo rozhodováno o odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí, jímž byla žalobkyni jako podnikající fyzické osobě uložena pokuta za správní delikt v souvislosti s jejím podnikáním.
- [27] Žalobkyně dále v podané žalobě namítala, že o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí bylo rozhodnuto až skoro dva roky poté, co bylo odvolání podáno, čímž byly porušeny zásady hospodárnosti a rychlosti.
- [28] Soud konstatuje, že lhůta pro vydání rozhodnutí dle ustanovení § 71 správního řádu je lhůtou procesní, na jejíž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu. Při posuzování povahy této konkrétní lhůty soud vycházel analogicky ze stejných teoretických úvah, jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, č.j. 9 As 114/2011-58. Teorie rozlišuje 2 typy lhůt, a to lhůty hmotněprávní (prekluzivní, propadné) a lhůty procesní (pořádkové, soudcovské). Zatímco se zmeškáním hmotněprávních lhůt je spojen jasný následek v podobě zániku práva, a tyto lhůty nelze vracet ani prominout, procesní lhůty jsou lhůty stanovené především v rámci snahy o efektivní řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením procesních lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu., zatímco u hmotněprávních lhůt zákon upravující tyto lhůty stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledky. Přestože ustanovení § 71 správního řádu stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí, není z něj patrné, že by s jejím nedodržením zákonodárce spojoval důsledky pro řízení ve věci samé, např. že by již nebylo možno po uplynutí této lhůty ve věci pokračovat či vydat rozhodnutí. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by v zákoně ustanovení k ochraně proti nečinnosti dle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu, jelikož by již samotným uplynutím lhůty správní orgány pozbyly možnost věc projednat a rozhodnout, ani nadřízený orgán by tak neměl možnost učinit opatření proti nečinnosti.
- [29] Také ustálená judikatura považuje lhůty dle ustanovení § 71 správního řádu za pořádkové. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 7. 2011, č.j. 9 A 128/2010-33, uvádí, že: „nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí. Uvedená lhůta je zcela jednoznačně lhůtou toliko pořádkovou a zákon s jejím zmeškáním spojuje pouze jediný důsledek, a tím je povinnost či možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 1, 3 správního řádu). Z ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu také vyplývá, že po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník řízení. Této možnosti nicméně žalobce nevyužil.“ Městský soud v Praze poté

v rozsudku ze dne 23. 11. 2017, č.j. 5 A 153/2017-36, uvádí, že: „(...) lhůty k vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu jsou podle ustálené judikatury lhůtami pořádkovými, s jejichž marným uplynutím zákon automaticky nespojuje žádné negativní následky; i po jejich uplynutí lze ve věci vést správní řízení a vydat rozhodnutí. Přestože je tedy zmeškání pořádkové lhůty stanovené zákonem k vydání rozhodnutí, jakož i neefektivní vedení správního řízení vadou řízení, není je možno považovat za podstatná porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Bez dalšího proto nedodržení lhůty ani neefektivnost vedeného řízení nepředstavuje důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí soudem.“

[30] Lhůta pro vydání rozhodnutí je tedy svou povahou lhůtou pořádkovou a samotné nedodržení této lhůty nemůže být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Porušení lhůty může být titulem pro náhradu škody nebo nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. V určitých případech by porušení lhůty pro vydání rozhodnutí mohlo vést k jiným řízením (podání žaloby proti nečinnosti dle ustanovení § 79 a násl. s.ř.s. nebo žaloby zásahové dle ustanovení § 82 a násl. s.ř.s.).

[31] Zároveň soud uvádí, že ve věci není pochyb o tom, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí s velkým prodlením a ze správního spisu nevyplývá, že by v tomto mezidobí činil nějaké nezbytné úkony pro vydání rozhodnutí ve věci. Délka řízení ale sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť lhůty k vydání rozhodnutí dle ustanovení § 71 správního řádu jsou lhůtami procesními. Nedodržení této lhůty proto není důvodem ke zrušení rozhodnutí. S marným uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí je spojena výhradně povinnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti, jakmile se o nečinnosti dozví. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti je oprávněn podat také účastník řízení. Žalobkyně tohoto oprávnění nevyužila a neučinila žádné kroky směřující k ukončení nečinnosti žalovaného.

[32] Ze všech výše uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. prosince 2019

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.