



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobkyně MEDIHEALTH, s. r. o., se sídlem Údolní 392/16, Brno, zastoupené Mgr. Zdeňkem Brunclíkem, advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému Ministerstvu zdravotnictví, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha, o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. srpna 2011, čj. MZDR 53904/2011-2/PRO,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. srpna 2011, čj. MZDR 53904/2011-2/PRO, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 11 712 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jejího zástupce Mgr. Zdeňka Brunclíka, advokáta.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 21. dubna 2011 uložil žalovaný žalobkyni pokutu ve výši 110 000 Kč za správní delikt podle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách.

Rozklad, který žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí, zamítl ministr zdravotnictví dne 8. srpna 2011. V rozkladu nebyly uvedeny žádné námitky a nebyly ani doplněny v zákonné lhůtě; bez ohledu na obsah námitek však orgán rozhodující o odvolání či rozkladu musí vždy zkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí a postupu správního orgánu, který mu předcházel. Porušení zákona v tomto ohledu žalovaný neshledal. Řízení bylo řádně zahájeno, žalobkyně měla možnost se k věci vyjádřit. Rozhodnutí má oporu v důkazech založených ve spisu, odůvodnění je přesvědčivé, skutek byl správně kvalifikován a pokuta je přiměřená okolnostem případu. Žalovaný nepochybil tím, že neprovedl výsledky svědků navrhované žalobkyní, protože tyto výsledky by nevedly k dalšímu objasnění věci.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí o rozkladu žalobu. Rozklad, kterým žalobkyně napadla rozhodnutí vydané v prvním stupni, byl blanketní, a nebylo v něm tedy uvedeno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo (srov. § 82 odst. 2 správního řádu). Ministr však o rozkladu rozhodl, aniž ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu vyzval žalobkyni k odstranění nedostatků podání. Rozhodnutí je dále nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, protože rozhodnutí vydané v prvním stupni uvádí ve výroku a v odůvodnění jiný den, do kdy trvalo protiprávní jednání. Odmítnutí důkazu svědeckými výpověďmi je nezákonné: žalovaný nemůže předjímat, jaké důkazy by z těchto nepřijatých důkazních prostředků vzešly. Žalobkyně navrhovala svědecké výpovědi nejen za účelem objasnění věci samé, ale především kvůli objasnění okolností, za kterých probíhalo přejímání lékárny od původního provozovatele. Výpovědi tedy mohly přinést nové skutečnosti, které by sloužily jako podklad pro správní uvážení ohledně výše trestu.

Žalobkyně proto navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, případně aby upustil od uložené pokuty nebo aby ji snížil na 1000 Kč. Pokuta byla uložena na základě první kontroly provedené u žalobkyně Státním ústavem pro kontrolu léčiv, a to několik dní poté, co žalobkyně převzala provozovnu po předchozím majiteli. Neprodleně po zjištění přítomnosti přípravků s obsahem návykových látek požádala žalobkyně o potřebné povolení; i kdyby zákon byl porušen, nemohlo to mít žádné škodlivé následky.

Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. K doplnění blanketního rozkladu nevyzvala žalobkyni proto, že žalobkyně byla již v řízení na prvním stupni zastoupena advokátem. Žalovaný očekával, že advokát učiní za žalobkyni podání, které bude řádné a kompletní. Vyčkal tedy uplynutí patnáctidenní lhůty podle § 83 odst. 1 správního řádu a teprve poté předložil rozklad rozkladové komisi. Poučovat advokáta není třeba ani s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Je-li účastník zastoupen advokátem, není třeba jej poučovat o jeho právech a povinnostech: takové poučení mu má poskytnout právě jeho advokát. Krom toho byla žalobkyně před vydáním rozhodnutí o rozkladu poučena o právu nahlížet do spisu, činit podání dle § 50 správního řádu a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Žalobkyně však na toto poučení nereagovala a svých práv nevyužila.

Žalobkyni citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci 1 As 4/2009 vycházel ze zcela odlišného skutkového základu – šlo o řízení o přestupku, jehož účastník nebyl zastoupen advokátem. Dále je podstatné, že nový správní řád (500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu než předchozí správní řád a zvýšil odpovědnost účastníka za rozsah odvolacího přezkumu. Svědecké výpovědi navrhované žalobkyní se měly vyjádřit ke způsobu předání podniku; tyto výpovědi by však nemohly vést k žádnému jinému závěru o tom, jak došlo ke správnímu deliktu kladenému žalobkyni za vinu.

Žalobkyně v replice poukázala na to, že podle § 37 odst. 2 správního řádu má správní orgán buď pomoci podateli odstranit nedostatky, nebo ho vyzvat k jejich odstranění; jinou možnost nemá. Ustanovení § 4 odst. 2 míří podle žalobkyně k poučení o hmotných právech, které je v jiné míře poskytováno laikovi a v jiné osobě práva znalé. Podobné rozlišování v případě povinné procesní výzvy však vede k vytváření nedůvodných nerovností.

Žaloba je důvodná.

Žalovaný pochybil tím, že nevyzval žalobkyni k doplnění blanketního rozkladu. Rozklad, pro nějž se použijí ustanovení o odvolání, musí mít ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 (*tj. především kdo jej činí, které věci se rozklad týká a co se*

navrhuje) a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Podle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Rozklad žalobkyně ze dne 11. května 2011 neobsahoval žádné sdělení, které by bylo možno považovat za zdůvodnění rozkladu: jeho obsahem byly jen základní náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu. Žalovaný byl proto povinen vyzvat žalobkyni k doplnění rozkladu. Pokud tak neučinil, nebylo to možno zhojit ani tím, že poučil žalobkyni o právu nahlížet do spisu, doplňovat podklady pro rozhodnutí řádu a ke shromážděným podkladům se vyjádřit.

V rozsudku ze dne 6. března 2009, čj. 1 As 4/2009-53, jehož se žalobkyně dovolávala, Nejvyšší správní soud vyslovil, že pokud odvolání nemá některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Soud souhlasí se žalovaným v tom, že v této konkrétní věci projednávané Nejvyšším správním soudem šlo o řízení o přestupku, jehož účastník nebyl zastoupen advokátem; nedomnívá se však, že by citovaná právní věta měla dopadat právě jen na fyzické osoby v přestupkovém řízení (nikoli na právnické osoby v řízení o správních deliktech), které nejsou zastoupeny. Ostatně o tom svědčí i novější judikatura NSS, která na tento rozsudek navázala a která se netýká jen přestupkových věcí a jen nezastoupených účastníků (namátkou rozhodnutí ve věcech sp. zn. 9 Ads 52/2014, 9 As 114/2014 a 6 As 292/2014).

V rozsudku ze dne 11. prosince 2014, čj. 10 As 193/2014-48, NSS zdůraznil, že správní orgán musí před meritorním rozhodnutím vědět nejen to, v jakém rozsahu má napadené rozhodnutí přezkoumat, ale také v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Pravidlo obsažené v § 82 odst. 2 správního řádu nedává správnímu orgánu možnost projednat blanketní opravný prostředek, aniž by znal důvody, pro něž účastník správní rozhodnutí napadl. To potvrzuje i znění § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán přezkouvává správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Povinnost vyzvat účastníka k doplnění důvodů opravného prostředku má dle NSS správní orgán navzdory tomu, že se účastník v blanketním podání zavázal k doplnění důvodů v určité lhůtě, ale slib poté nesplnil.

Není třeba polemizovat se závěrem, že správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu: podle nyní účinné úpravy je plně na účastníku, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být napadené rozhodnutí přezkoumáno (srov. např. rozsudek NSS ve věci sp. zn. 3 As 142/2014). Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkouvává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, kdežto věcnou správnost rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu uplatněných námitek. Jak NSS uvedl i v právě citovaném rozsudku, není odvolací orgán při svém rozhodování vázán jen tím, jak účastník vymezí rozpor s právními předpisy ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly blanketní odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Zákonost napadeného rozhodnutí zkoumá odvolací orgán jen se zřetelem ke skutečnostem,

kteřé jsou zjevné ze spisu. Je tedy nutno nejprve vyzvat účastníka k doplnění podání, a teprve pokud účastník výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.

V rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 99/2012 NSS uvedl, že poučovací povinnost podle § 37 odst. 3 správního řádu má správní orgán i v případě, že je účastník řízení zastoupen advokátem. Vadu správního řízení spočívající v tom, že účastník nebyl vyzván k doplnění blanketního odvolání, není možné zhojit poukazem na to, že účastník byl ve správním řízení zastoupen advokátem. Správní řád nerozlišuje postup správních orgánů v závislosti na tom, zda imperfektní podání učiní samotný účastník, nebo zda je učiní jeho advokát.

Stejná názor zaujal NSS i v rozsudku ve věci sp. zn. 4 Ads 49/2013, která se týkala advokáta vystupujícího v kárném řízení vedeném Českou advokátní komorou. Správní orgán je podle tohoto rozsudku povinen vyzvat účastníka k doplnění chybějících důvodů odvolání bez ohledu na to, jakého právníckého vzdělání účastník dosáhl.

Žalobkyně tedy se svými žalobními námitkami uspěla; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (s. ř. s.) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Dalšími žalobními námitkami se soud z tohoto důvodu již nezabýval; ostatně polemika, kterou vedli účastníci ve svých podáních k soudu ohledně smyslu svědeckých výpovědí, se vymyká z rámce přezkumu vymezeného blanketním rozkladem žalobkyně. V blanketním rozkladu pochopitelně nezazněla o svědeckých výpovědích ani zmínka; ministr se v rozhodnutí o rozkladu věnoval této otázce z vlastní iniciativy. Konkrétní výhrady proti jeho hodnocení bude moci žalobkyně uplatnit v novém řízení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku (3000 Kč) a z odměny advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika) po 2100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) ve znění účinném do 31. prosince 2012, včetně náhrady hotových výdajů (3 x 300 Kč) podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 1512 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tedy žalobkyni náleží (3000 + 6300 + 900 + 1512 =) 11 712 Kč.

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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 4. března 2016

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková