

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Poliklinika I. P. Pavlova, s.r.o.**, se sídlem Legerova 389/56, Praha 2, zastoupený JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, zastoupený JUDr. Ing. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou, advokátkou, se sídlem Karlovo nám. 287/18, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2016, č. j. 5 A 205/2014 - 59, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) ve výroku I. rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 5 A 205/2014 – 59, určil, že „*zásah Magistrátu hlavního města Prahy spočívající v provedení kontroly vedené žalovaným pod č. j. MHMP/1358722/14/ZDR u žalobce dne 4. 9. 2014 od 11.00 do 12.00, byl nezákonný*“, výrokem II. žalobu zamítl v části, v níž žalobce požadoval, aby soud rozhodl, že žalovanému se zakazuje provádět u žalobce kontrolu podávání přípravku obsahujícího autologní buňky stromální vaskulární frakce a ve výroku III. uložil žalovanému zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 11 418,10 Kč.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž zároveň požádal Nejvyšší správní soud, aby jí byl přiznán odkladný účinek.

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel odůvodňuje tím, že u žalobce provedl předmětnou kontrolu, při které byly zjištěny nedostatky zakládající skutkovou podstatu správního deliktu dle § 117 odst. 3 písm. g) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

Správní řízení vedené proti žalobci bylo usnesením ze dne 16. 1. 2015 přerušeno do pravomocného skončení řízení vedeného u městského soudu pod sp. zn. 5 A 205/2014. Městský soud však shledal napadeným rozsudkem provedenou kontrolu nezákonnou. Z tohoto důvodu nemůže stěžovatel pokračovat ve správním řízení vedeném proti žalobci, přestože žalobce odeřením nahlédnutí do zdravotnické dokumentace postupoval v rozporu s § 65 zákona o zdravotních službách, čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 117 odst. 3 písm. g) zákona o zdravotních službách. Stěžovatel se domnívá, že nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by v případě zrušení rozsudku městského soudu mohla nastat situace, že by městský soud, který je vázán právním názorem kasačního soudu, mohl rozhodnout opačně. V konečném důsledku by tak mohla existovat dvě platná rozhodnutí v téže věci, která by byla protichůdná, což by vedlo k narušení právní jistoty. Nadto by v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti nastala situace pro správní orgán procesními instituty prakticky neřešitelná. Naopak žalobci by dle názoru stěžovatele přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žádná újma nevznikla.

Žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 – 34, uvádí, že z výkladu § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vyplývá, že možnost přiznání odkladného účinku je stanovena výlučně u žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. a případně pro následné kasační stížnosti. Kasační stížnosti stěžovatele proto nelze přiznat odkladný účinek a jeho návrh je třeba odmítnout.

Nejvyšší správní soud věc posoudil následujícím způsobem:

Z návrhu na přiznání odkladného účinku je zřejmé, že stěžovatel vede proti žalobci řízení o správním deliktu dle § 117 odst. 3 písm. g) zákona o zdravotních službách, které bylo usnesením ze dne 16. 1. 2015 přerušeno do pravomocného skončení řízení vedeného městským soudem pod sp. zn. 5 A 205/2014. S ohledem na rozsudek městského soudu stěžovatel tvrdí, že nemůže v tomto řízení pokračovat a obává se, že by v případě zrušení rozsudku městského soudu kasačním soudem mohla nastat situace, že by městský soud mohl rozhodnout opačně. V důsledku toho by mohla v téže věci existovat dvě protichůdná rozhodnutí.

Ve spise městského soudu je založeno oznámení o zahájení správního řízení podle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ze dne 30. 10. 2004, sp. zn. MHMP/1553850/14/ZDR, jímž bylo žalobci oznámeno zahájení správního řízení o správním deliktu podle § 117 odst. 3 písm. g) zákona o zdravotních službách spočívajícího v neumožnění nahlížení do zdravotnické dokumentace podle § 65 zákona o zdravotních službách, a to v návaznosti na kontrolu provedenou u žalobce jako poskytovatele zdravotních služeb dne 4. 9. 2014 na základě podnětu Ministerstva zdravotnictví. Předmětem kontroly bylo nahlížení do zdravotnické dokumentace pacientů za účelem zjištění, zda byl přípravek obsahující autologní buňky stromální vaskulární frakce (získané z tukové tkáně) za účelem léčby osteoartrózy, podáván v souladu s doporučením Cellthera s.r.o., které obsahuje podmínku, aby byl dotčený přípravek aplikován pouze do měkkých tkání v okolí kloubu, nikoliv nitrokloubně.

pokračování

Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Podle § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je toto rozhodnutí závazné a nezměnitelné. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Jde o institut výjimečný, jehož účelem je ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 - 115, dostupné na www.nssoud.cz).

Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem napadeného rozhodnutí. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odeprít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

Institutem odkladného účinku má být docíleno, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní právě v § 73 odst. 2 s. ř. s., je nutno „zmrazit“ stav věcí v době před vydáním napadeného rozhodnutí, protože pokud by toto rozhodnutí mělo být vykonáno a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, bylo by nemožné nebo neúměrně obtížné vrátit stav věcí do podoby existující před tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím. Proto je nutné v těchto situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími.

Jak již bylo uvedeno, stejně jako žaloba nemá ani kasační stížnost odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.); Nejvyšší správní soud jej však může za přiměřeného použití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. na návrh stěžovatele přiznat. Použitím pojmu „přiměřeně“ umožnil zákonodárce Nejvyššímu správnímu soudu vycházet relativně volně ze znění předmětného ustanovení. Vhodnost či přiměřenost jeho použití prikazuje soudu ctít spíše jeho smysl než

přesné znění. Na druhé straně tato volnost nemá a nesmí vést soud k účelovosti v nakládání s těmito ustanoveními.

Při použití § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek, je třeba vycházet z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Ve smyslu shora uvedených závěrů dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publikovaném pod č. 3270/2015 Sb. NSS, k závěru, že kasační stížnosti žalovaného může být odkladný účinek přiznán jen výjimečně, *„kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem“*. Zároveň ve výroku I. tohoto usnesení rozšířený senát konstatoval, že *„[h]rozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“*; je tomu tak proto, že tato *„[o]btížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závazného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku. [...] Považovala – li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsánému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s.“*.

V tomto smyslu tedy není možné bez dalšího přisvědčit základnímu argumentu stěžovatele, že samotná existence dvou protichůdných rozhodnutí v téže věci znamená zákonem předpokládanou „nepoměrně větší újmu“ a rovněž neznamená sama o sobě, jako dovodil v citovaném usnesení i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, ohrožení důležitého veřejného zájmu; to se týká i tvrzeného „*narušení správní praxe*“. Navíc, v projednávané věci ke vzniku dvou protichůdných rozhodnutí dojít nemůže. V případě, že by stěžovatel v řízení o správním deliktu pokračoval, přichází s ohledem na rozsudek městského soudu, kterým byla určena nezákonnost kontroly provedené u žalobce dne 4. 9. 2014, v úvahu zastavení řízení. Jestliže by kasační soud rozsudek městského soudu zrušil a městský soud poté, vázán případným právním názorem Nejvyššího správního soudu, žalobu zamítl, pak by ovšem nemohlo být pokračováno v řízení o správním deliktu, které již bylo zastaveno, a nemohlo by v něm být vydáno další (protichůdné) rozhodnutí. V úvahu by přicházela obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, u níž z povahy věci vydání protichůdného rozhodnutí nehrozí. Ve skutečnosti by tedy bylo možné „nepoměrně větší újmu“ spatřovat v něčem jiném, a sice v nemožnosti pokračování v řízení o správním deliktu za situace, kdy podle pravomocného rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností je předmětná kontrola nezákonným zásahem. Nicméně stěžovatel může řízení o správním deliktu opětovně podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušit do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem tak,

pokračování

jak učinil vzhledem k předcházejícímu řízení před městským soudem. Jestliže by případně kasační soud rozhodl o zrušení rozsudku městského soudu, který by následně žalobu zamítl, nic by stěžovateli nebránilo v řízení o správním deliktu pokračovat. V této souvislosti ovšem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tímto konstatováním nijak nepředjímá své rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele.

S uvedenou argumentací stěžovatele dále souvisí další aspekt nyní posuzované věci, jímž je zájem na řádném posouzení toho, zda byl spáchán správní delikt, a případnému uložení sankce za jeho spáchání.

Ve věci je totiž třeba vzít v potaz § 41 s. ř. s., dle kterého „[s]tanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů [...] lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží“. Cílem tohoto ustanovení je „vyhnout se tomu, aby v průběhu řízení před soudy ve správním soudnictví (jak krajským soudem, tak i Nejvyšším správním soudem) došlo k marnému uplynutí některých prekluzivních či promlčecích lhůt. Potom je správní orgán v dalším řízení po zrušení jeho rozhodnutí postaven „před hotovou věc“ a často nezbyvá jiné řešení, než řízení zastavit. Významné je to v případě prekluze, ke které je třeba přiblížit z úřední povinnosti. Právní úprava chrání před podáváním účelových žalob, jejichž jediným cílem by bylo dosáhnout marného uplynutí prekluzivních či promlčecích lhůt. Naopak účelem tohoto ustanovení je, aby i po zrušení napadeného rozhodnutí správním soudem a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení mohlo proběhnout nové řízení před správním orgánem. Důležité je, kolik času zbývá správnímu orgánu po pravomocném ukončení soudního řízení správního a zda v tomto časovém intervalu je s to ve věci rozhodnout, nebo dojde k jinému způsobu ukončení řízení. Uvedené závěry přitom potvrzuje i důvodová zpráva [...]“ (Potěšil, L. in Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 319).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ovšem již dříve uvedl ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 8 Afs 29/2011 – 78, publikovaném pod č. 2746/2013 Sb. NSS, že ustanovení „§ 41 s. ř. s. nelze použít v případě, že soud vede řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem či žalobě proti nečinnosti správního orgánu. V těchto případech se totiž jedná o zcela specifický typ soudních řízení správních a i v případě, že by proti rozhodnutí krajského soudu byla podána kasační stížnost, § 41 s. ř. s. by se neuplatnil. Avšak pouze proto, že se jedná o zcela samostatné větve soudního řízení správního, které sledují vlastní procesní linii“ (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008 – 108, dostupný na www.nssoud.cz). V projednávané věci se přitom uplatní § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách, upravující prekluzivní lhůtu, jejímž uplynutím dochází k zániku odpovědnosti za správní delikt, který stanoví, že „[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán“.

V projednávané věci je zřejmé, že ke spáchání správního deliktu spočívajícího v neumožnění nahlédnutí do zdravotnické dokumentace mělo dojít dne 4. 9. 2014. V rámci uvedené subjektivní a objektivní prekluzivní lhůty bylo řízení o správním deliktu zahájeno a jejich marné uplynutí proto nehrozí.

Kasační soud dodává, že nepřehlédl, že rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu byla usnesením ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 As 217/2015 - 171, předložena

k rozhodnutí právní otázka, zda „[j]e možné v řízení před Nejvyšším správním soudem o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.“. Důvodem pro předložení věci rozšířenému senátu bylo zjištění, že ohledně otázky, zda institut odkladného účinku může nalézat uplatnění jen v rámci řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, potažmo v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů o těchto žalobách (za použití § 107 odst. 1 s. ř. s.), existuje vzájemně rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz. např. žalobcem uváděné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 – 34). V tomto případě tedy existuje konflikt mezi § 17 odst. 1 s. ř. s., který by měl vést Nejvyšší správní soud k tomu, aby s rozhodnutím o odkladném účinku kasační stížnosti vyčkal až do rozhodnutí rozšířeného senátu v uvedené věci, a § 73 odst. 4 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s., podle nichž má Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodnout bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od jeho podání. V této situaci dal Nejvyšší správní soud přednost druhému z těchto kolidujících ustanovení.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Závěrem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z usnesení o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 22. března 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu