



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **AXXOS hotel & spa management s.r.o.**, sídlem Svatopluka Čecha 1077/25, Lovosice
zastoupena advokátem JUDr. Janem Vondráčkem, sídlem Zbraslavské náměstí 458, Praha 5 - Zbraslav

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 – Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2019, č.j. MZDR 19463/2019-4/PRO,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2019, č.j. MZDR 19463/2019-4/PRO, se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobkyni náklady řízení ve výši 7 114 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Vondráčka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou adresovanou a doručenou Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2019, č.j. MZDR 19463/2019-4/PRO, jímž bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání podané dne 6. 3. 2019 společností GOODWILL PARTNER, s.r.o., IČO 268466161, sídlem U dubu 691/48, Praha 4, proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „*prvoinstanční orgán*“ či „*KÚKK*“) ze dne 15. 2. 2019, č.j. 2388/ZD/18-7 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“).
2. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku dle § 15 odst. 1 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), pro porušení § 10 odst. 3 téhož zákona, za což jí byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč; žalobkyni byla současně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2019, č.j. 14 Ad 13/2019-20, byla věc postoupena Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „*soud*“) jako soudu místně příslušnému k projednání a rozhodnutí věci; zdejší soud žalobu obdržel dne 29. 11. 2019.

II.

Žaloba

4. Žalobkyně v žalobě konstatovala, že žalovaný napadeným rozhodnutím posoudil odvolání podané žalobkyní jako nepřípustné a zamítl jej [§ 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“)]. Nesprávnost posouzení věci žalovaným má za následek nezákonnost výroku napadeného rozhodnutí.
5. Dle žalobkyně je nepřípustnost odvolání zákonem definována § 82 odst. 1 věta druhá správního řádu. Nepřípustné odvolání směřuje jen proti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Odvolání podané za žalobkyní ale směřovalo ke změně výroku napadeného rozhodnutí. Žalobkyně ve lhůtě stanovené výzvou žalovaného výslovně uvedla, že odvolání bylo žalobkyní podáno oprávněně. Nejpozději odstraněním údajné vady zmocnění ve stanovené lhůtě se zmocnění i podané odvolání na jeho základě staly způsobilými být projednány. Zákon nestanoví povinnou formu písemné plné moci (kterákoliv listina vyjadřující vůli se nechat zastoupit při úkonu postačí) a žalovaný postupoval nad rámec své pravomoci, pokud ji od žalobkyně vyžadoval; žalovaný ostatně před vydáním napadeného rozhodnutí nepoučil, že by žádal zmocnění doložit v určité písemné formě (dokument nazvaný „*plná moc*“ apod.). Podle názoru žalobkyně včasná reakce zastupovaného k výzvě naplňuje podmínky písemné plné moci ve smyslu zákona. Žalovaný napadeným rozhodnutím uvedl, že odvolatel v průběhu řízení o odvolání shodnými podáními (datovanými 17. 5. 2019) doručenými odvolacímu orgánu dne 21. 5. 2019 a 22. 5. 2019 potvrdil, že předložená moc se vztahuje i na předmětné správní řízení, k čemuž žalovaný uvádí, že dle shora citovaného § 33 odst. 1 správního řádu se zmocnění k zastoupení prokazuje písemnou plnou mocí a nikoliv písemným sdělením správnímu orgánu, že osoba, která vystupuje jako zástupce účastníka, je skutečně jeho zástupcem. Zastupovaný subjekt ale dle znalosti žalobkyně neuvedl, že by byla žalobkyně jeho zástupcem (k nespecifikovanému počtu úkonů apod.), ale jednoduše že byla oprávněna podat jménem zastupovaného odvolání. Žalovaný byl takovým sdělením vázán, má-li být respektována autonomie vůle adresáta veřejné správy. Žalobkyně nerozumí tomu, co má

tedy žalovaný na myslí, když se dožaduje nikoliv písemného sdělení, ale písemné plné moci. Zákon písemnou plnou mocí označuje písemné sdělení o tom, že bylo uděleno zmocnění. Tyto skutečnosti žalovaný zcela opomenul. Žalovaný napadeným rozhodnutím výslovně setrval na názoru, že písemná plná moc prokazující oprávnění odvolatele zastupovat obviněného v předmětném správním řízení doložena nebyla. Žalovaný tím opomenul skutečnost, že zastupovaný subjekt nebyl povinen se nechat zastupovat v odvolacím řízení. Mohl udělit platně plnou moc k podání odvolání, což učinil a žalovanému to k jeho výzvě písemně sdělil, tedy předložil mu písemnou plnou moc ve smyslu zákona. Žalovaný měl následně řešit meritorní otázky správnosti prvoinstančního rozhodnutí, nikoliv upírat zastupovanému základní právo na odvolání proti (zjevně nesprávnému) prvoinstančnímu rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím žalovaný nezákonně zasáhl sféru subjektivních práv žalobkyně, když jí upřel právo podat odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí.

6. Žalobkyně uzavřela, že napadené rozhodnutí je nesprávné a nezákonné a že nesprávně probíhaly postupy, které předcházely jeho vydání, tyto nebyly zhojeny před vydáním napadeného rozhodnutí, tedy správní řízení trpělo podstatnými vadami s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že prvoinstanční orgán v rámci kontroly plnění povinností a podmínek stanovených zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, společností AXXOS medical s.r.o., IČO 291 63 536, se sídlem: U dubu 691/48, 147 00 Praha 4 (dále jako „*kontrolovaná osoba*“), požádal žalobkyni dopisem ze dne 6. 6. 2018, č.j. 396/ZD/18-32, o součinnost z důvodu, že při prováděné kontrole bylo zjištěno, že zdravotničtí pracovníci zajišťující zdravotní služby u kontrolované osoby jsou zaměstnanci žalobkyně. Žalobkyně byla proto vyzvána k poskytnutí písemných dohod o dočasném přidělení zaměstnance k jinému zaměstnavateli s jednotlivými zaměstnanci (zdravotnickými pracovníky), kteří jsou v pracovním poměru a vykonávají práci u kontrolované osoby. Žalobkyně však během stanovené lhůty k předložení uvedených dokumentů ani později v průběhu kontroly kontrolnímu orgánu požadované dokumenty neposkytla ani jinak na výzvu nereagovala. KÚKK proto na základě shora uvedených skutečností vydal prvoinstanční rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost GOODWILL PARTNER, s.r.o., IČO 268 46 616, se sídlem U dubu 691/48, 147 00 Praha 4 (dále jako „*odvolatel*“ nebo „*zmocněnec*“), podáním ze dne 6. 3. 2019 odvolání, které poté doplnila podáními ze dne 27. 3. 2019, 9. 5. 2019 a 17. 5. 2018. KÚKK následně žalobkyni vyzval, aby doložila plnou moc, kterou zmocnila odvolatele k zastupování žalobkyně v předmětném správním řízení. Na základě uvedené výzvy byla KÚKK předložena plná moc, kterou žalobkyně pověřila odvolatele pouze k prověření postupů obviněného při poskytování zdravotních služeb a k úkonům potřebným při plnění povinností forenzního auditora. Předložená plná moc se pak výslovně nevztahovala na právní kroky vůči třetím osobám, přičemž výjimka z tohoto omezení plné moci byla nesrozumitelná. Žalovaný následně žalobkyni znovu vyzval, aby předložila plnou moc zmocňující odvolatele zastupovat žalobkyni v předmětném správním řízení, žalobkyně však požadovanou plnou moc nepředložila, pouze uvedla, že již v minulosti potvrdila, že se předložená plná moc vztahuje i na odvolací řízení. S ohledem na

to, že subjekt, který podal odvolání, nebyl zmocněn v předmětném správním řízení vystupovat jako zástupce žalobkyně, a protože odvolatel nebyl účastníkem řízení ani zástupcem účastníka řízení, nezbylo žalovanému, než podané odvolání jako nepřípustné zamítnout. Žalobkyně v žalobě namítá, že během řízení výslovně uvedla, že „*odvolání bylo žalobcem podáno oprávněně*“ a dle názoru žalobkyně její vyjádření, že se předložená plná moc vztahuje i na odvolání, naplňuje podmínky písemné plné moci ve smyslu zákona, neboť zákon nestanoví povinnou formu písemné plné moci a tedy, že kterákoliv listina vyjadřující vůli se nechat zastoupit při úkonu postačí. Žalovaný k tomu uvádí, že plná moc je jednostranný právní úkon zmocnitele, určený (adresovaný) třetí osobě (osobám), v němž zmocnitel prohlašuje, že si zvolil zmocněnce, aby ho v rozsahu uvedeném v této plné moci zastupoval; plná moc z hlediska obsahu právního úkonu osvědčuje, resp. deklaruje navenek, že mezi zmocnitelem a zmocněncem existuje smluvní právní vztah zastoupení, vzniklý na základě dohody o zmocnění. Protože plná moc představuje osvědčení o existenci a rozsahu zastoupení, jež zmocnitel vystavuje zmocněnci pro účely jeho jednání s třetími osobami, je pro vymezení rozsahu oprávnění zmocněnce jednat za zmocnitele rozhodující obsah plné moci (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Cdo 4445/2010). Žalobkyně ve svých podáních opakovaně potvrzovala, že předložená plná moc (označená jako „*plnou moc forenzního auditora*“) se vztahuje i na odvolací řízení, nicméně z obsahu předložené plné moci vyplývá, že se vztahuje toliko na prověření postupů žalobkyně při poskytování služeb dle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. Přičemž za tímto účelem byl zmocněnec dle předložené plné moci oprávněn, aby si jménem žalobkyně vyžádal jakékoliv podklady od dotčených státních úřadů, institucí a třetích osob, týkajících se věci zadavatelky, a aby činil úkony potřebné při plnění povinností forenzního auditora, jakož i veškeré sdělení a výzvy jakýmkoliv třetím osobám, za účelem zjistit v úplnosti potřebné skutečnosti, s tím, že prověření se provede na základě všech dostupných podkladů. Dále je předložená plná moc omezena tak, že nebylo uděleno oprávnění realizovat právní kroky vůči třetím osobám, vyjma úkonů potřebných ke zjištění objektivního stavu věci a jeho popisu, tedy k realizaci prověření v rozsahu dle shora uvedeného. Výše uvedené omezení se pak dle předložené plné moci nevztahovalo na „*úkony prováděné správním orgánem [ve] věci poskytování služeb dle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, se věcně týkající a vedené dle kontrolního řádu nebo správního řádu*“. S ohledem na shora uvedený rozpor mezi tvrzením žalobkyně a obsahem předložené plné moci byla žalobkyně vyzvána, aby předložila plnou moc, která by potvrdila oprávnění zmocněnce zastupovat žalobkyni v odvolacím řízení (a tedy tento rozpor odstranila), nicméně tato žalovanému předložena nebyla, pouze bylo opakovaně tvrzeno, že předložená plná moc se vztahuje i na odvolací řízení (což z předložené plné moci, jak již bylo řečeno, vyvozovat nelze). Dále žalobkyně ve svých podáních opakovaně tvrdí, že podáním ze dne 15. 3. 2019 bylo potvrzeno, že zmocněnec žalobkyně oprávněně zastupuje, nicméně podání ze dne 15. 3. 2019 obsahuje pouze shora zmíněnou „*plnou moc forenzního auditora*“. Samotné prohlášení žalobkyně, že zmocněnec je oprávněn žalobkyni zastupovat, uváděné opakovaně v jejích podáních, pak nelze považovat za písemnou plnou moc, neboť z takového prohlášení nelze vyvodit rozsah zmocnění.

IV.

Posouzení věci soudem

8. Vzhledem k tomu, že žalovaný souhlasil s projednáním věci bez jednání a žalobkyně dodatečně též udělila souhlas s projednáním věci bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), o věci samé bez

jednání.

9. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
10. Podle § 33 odst. 1 správního řádu věta první a druhá si může účastník zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí.
11. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. ledna 2003, sp. zn. I. ÚS 433/01 (N 15/29 SbNU 117) dospěl k závěru, že „*právní vztah u dobrovolného zastoupení vzniká mezi zastoupeným a zástupcem na základě smlouvy (často nepřesně označované jako dohoda o plné moci), a k jeho obsahu patří právo zástupce zastupovat zastoupeného v dohodnutém rozsahu. Plná moc je jednostranný právní úkon zastoupeného, jenž je adresován třetím osobám, kterým se dává na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat a v jakém rozsahu (plná moc je pouhým osvědčením existence práva určité osoby zastupovat jinou osobu).*“
12. Soud má za to, že sdělení žalobce ze dne 15. 3. 2019, je podle svého obsahu plnou mocí, a správní orgány ji byly povinny ve správním řízení akceptovat a jednat v souladu s ní.
13. Žalobce v písemnosti ze dne 15. 3. 2019 krom jiného uvedl: „*...opětovně přikládáme plnou moc. Potvrzujeme, že tato se vztahuje i na odvolací řízení... Pro právní jistotu tímto opětovně potvrzujeme, že obchodní korporace GOODWILL PARTNER, s.r.o. ve věci naší společnosti ab initio oprávněně zastupuje. Žádáme zdvořile správní orgán, aby se zástupcem, obchodní korporací GOODWILL PARTNER, s.r.o. standardně kooperoval (§ 2 odst. 3 a 4, § 3 odst. 1 správního řádu)*“.
14. Z provedené citace jednoznačně vyplývá, kdo zmocňuje koho, tedy žalobce obchodní korporaci obchodní korporaci GOODWILL PARTNER, s.r.o., a vyplývá z ní i rozsah zmocnění, tedy i zastupování v odvolacím řízení.
15. Závěr žalovaného o tom, že „*odvolatel není zmocněn v předmětném správním řízení vystupovat jako zástupce obviněného*“, který našel odraz v závěru o nepřípustnosti odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu, tak není správný.

V.

Rozhodnutí soudu

16. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

17. Soud neprovedl žádný z žalobkyní navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VII.

Náklady řízení

18. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal

právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a v odměně advokáta za 1 úkon právní služby, a to podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), když advokát převzal a připravil zastoupení žalobkyně. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3 100 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Za jeden úkon právní služby se tedy jedná celkem o částku 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobkyně je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 714 Kč. Náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 7 114 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“) ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. září 2021

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu