



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **MUDr. Z. F.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Markem Nespalou
Vyšehradská 421/21, 128 00 Praha 2 - Nové Město

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 00 Praha 2 - Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2017, č. j. MZDR 58851/2016-6/PRO

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2017, č. j. MZDR 58851/2016-6/PRO, a rozhodnutí K. ú. S. k. ze dne 20. 7. 2016, č. j. 104375/2016/KUSK, sp. zn. SZ_056411/2016/KUSK, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 285 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Marka Nespaly, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí K. ú. S. k. (dále jen „k. ú.“) ze dne 20. 7. 2016, č. j. 104375/2016/KUSK (dále jen „rozhodnutí prvního stupně“), kterým bylo dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb. o zdravotních službách ve znění zákona č. 147/2016 Sb. (dále jen „č. 372/2011 Sb.“) rozhodnuto o změně dosavadní registrace opravňující žalobce p. z. s., a to tak, že touto změnou bylo žalobci zrušeno o. p. z. s. a. f. v o. p., tudíž nově byl žalobce o. toliko k p. l. r. p. v o. f. formou a. p. Jak plyne z odůvodnění napadeného rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvního stupně, správní orgány vycházely z úvahy, že žalobce ani přes opakované výzvy nedoložil aktuální lékařský posudek o své z. z., a proto se uplatnila domněnka vyjádřená v ustanovení § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění zákona č. 205/2015 Sb. (dále jen „zákon č. 373/2011 Sb.“) a na žalobce bylo nutno nahlížet jako na z. n., čímž p. s. jednu ze zákonných podmínek pro výkon povolání lékaře ve smyslu § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 95/2004 Sb., o zdravotnických povoláních lékařů, zubního lékaře a farmaceutů, ve znění zákona č. 126/2016 Sb. (dále jen „zákon č. 95/2004 Sb.“).

II. Obsah žaloby

2. Podaná žaloba je velmi rozsáhlá, nicméně její značnou část zabírají několikrát opakovaná tvrzení a zdůrazňování dříve vznesených námitek. Níže jsou sumarizovány ty části, které mají charakter žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“):
3. V žalobě je opakovaně namítána nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvního stupně pro nedostatek důvodů. Důvod nepřezkoumatelnosti žalobce uplatňuje průběžně ve vztahu ke všem dalším žalobním bodům (viz dále), neboť každé pochybení správních orgánů dává do souvislosti s nedostatečným vypořádáním jeho námitek vznesených v řízení na prvním stupni i v odvolacím řízení. Na jiných místech žaloby pak označuje napadené rozhodnutí za nesrozumitelné pro jeho vnitřní rozpornost, zpravidla opět v souvislosti s nesouhlasem se způsobem vypořádání jeho námitek žalovaným nebo k. ú. Nedostatečné, případně nesrozumitelné odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobce považuje za porušení svého práva na spravedlivý proces.
4. Nejobsáhlejší žalobní námitka směřuje proti způsobu zahájení řízení o změně registrace k p. z. s. (tento žalobní bod se průběžně vine napříč celou žalobou). Žalobce považuje za nepřipustné, aby k. ú. zahajoval řízení jen na základě podnětů žalobcovy m. I. F. (dále jen „m.“) a MUDr. V. L., aniž by si dostatečně vyhodnotil věrohodnost těchto podnětů. V této souvislosti žalobce citoval část svého odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí k. ú., v němž s odkazem na odbornou literaturu argumentoval tím, že k zahájení řízení musí mít správní orgán nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby k zahájení řízení nedošlo nedůvodně a nejednalo se

pouze o svévoli správního orgánu. Dle žalobce však přesně k takové svévoli došlo, neboť ze spisového materiálu nelze dovodit, že by existovalo nějaké skutečně důvodné podezření o tom, že došlo ke změně žalobcova z. s., a proto od počátku neexistoval důvod k zahájení řízení. Tím, že k. ú. dostatečně neprokázal pravdivost obdržených podnětů, se dopustil nepřípustného a svévolného užití státní moci v rozporu se zákonem a ústavním pořádkem. Podle žalobce se správní orgány měly ještě před zahájením řízení lépe zabývat vzájemnými vztahy mezi žalobcem a podatelkami obou podnětů, které nelze považovat za neutrální, neboť v případě MUDr. V. L. jde o hájení konkurenčních zájmů, v případě jeho m. jde o důsledek r. m. V této souvislosti žalobce vyslovil podezření, že zahájení řízení mohlo být motivováno zájmy různých osob, neboť m. si v době podání podnětu u k. ú. – a dokonce i u téže úřední osoby – vyřizovala o. k v. p., tedy o totožné oprávnění, o které žalobce v důsledku napadeného rozhodnutí (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím k. ú.) p. Důvody pro zahájení řízení přitom byly v průběhu řízení měněny, což dle žalobce postup správních orgánů ještě více znevěrohodnilo.

5. S namítaným nedostatkem důvodů pro zahájení řízení je spojena žalobní námitka podjatosti úřední osoby Ing. M. S., pracovnice k. ú. (tato námitka se rovněž vinula napříč celou žalobou). Žalobce je přesvědčen, že zmiňovaná úřední osoba na samém počátku řízení předjímala jeho n. k p. z. s., tedy evidentně nepostupovala nestranně a nezávisle. Právě kvůli tomuto přístupu byla vůči dotyčné úřední osobě vznášena námitka podjatosti, kterou však služebně nadřízený této osoby a následně ani žalovaný nevyhodnotili jako důvodnou. Žalobce má za to, že byl tímto postupem krácen ve svém právu na spravedlivý proces a na řádnou a zákonnou správu.
6. Žalobce dále brojil proti způsobu vedení spisové dokumentace, neboť má za to, že jednotlivé listiny nebyly do spisu zakládány v časové posloupnosti, když později pořízené dokumenty byly do spisu vloženy ještě před dokumenty pořízenými dříve, některé dokumenty byly do spisu vloženy jeden den, ačkoliv byly pořízeny s několikaměsíčním předstihem. Žalobce na toto nestandardní číslování spisových listin upozorňoval, žalovaný to však nijak nereflektoval a pouze se opřel o prohlášení k. ú., že spisový materiál byl předán úplný. Zde žalobce poukázal i na záznam o nahlížení do spisu, který neobsahuje číslované označení listin, s nimiž se jeho zástupce seznámil. Tyto nedostatky při vedení spisu žalobce považuje za porušení svého práva na zákonnou správu ve smyslu § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
7. Žalobce dále rozporoval platnost doručení řádné výzvy k doložení lékařského posudku (jedná se o další námitku opakovanou v průběhu celé žaloby). Písemnosti založené ve spise, které správní orgány obou stupňů považují za výzvy, jsou dle svého obsahu ve skutečnosti pouhými „žádostmi“, a nikoliv „výzvami“, neboť neobsahují poučení o následcích v případě nevyhovění. Navíc ve spisovém materiálu není jediný doklad o tom, že by předmětné písemnosti byly skutečně odeslány žalobci, ani že by je žalobce skutečně převzal (zde žalobce opět zdůrazňoval nedostatky při vedení spisu – viz bod 6 výše). Žalobce vyslovil názor, že pokud mu byly doručovány písemnosti takto zásadní povahy, pak měl správní orgán přistoupit k doručení do vlastních rukou bez možnosti náhradního doručení ve smyslu § 19 odst. 4 a 5 správního řádu, a naopak je naprosto nepřípustné, aby písemnosti, jimiž mohou být zásadním způsobem dotčena jeho práva, mu byly doručovány

formou náhradního doručení. Žalobce připomínal, že navrhoval znalecký posudek z oboru grafologie, čemuž však nebylo ze strany správních orgánů vyhověno, žalobce však na provedení tohoto znaleckého posudku trvá.

8. Žalobce rovněž nesouhlasil s tím, jak správní orgány obou stupňů naložily s obdrženou e-mailovou korespondencí, neboť zcela pominuly, že e-maily zmiňované v odůvodnění rozhodnutí orgánů obou stupňů nebyly opatřeny elektronickým podpisem žalobce, ani jím nebyly dodatečně verifikovány. Přitom e-mailová adresa, ze které byly odeslány, je adresa pracoviště žalobce, ke které mělo přístup několik z. včetně m. žalobce. Navzdory tomu však správní orgány použily tuto e-mailovou korespondenci jako důkaz, a to dokonce tím způsobem, že si jen selektivně vybíraly důkazy svědčící v neprospěch žalobce, a naopak se vůbec nezabývaly e-mailem ze dne X, kterou žalobce navrhoval jako důkazní prostředek s tím, že podstoupil příslušná v., bez nichž není možno zpracovat lékařský posudek.
9. Další žalobní bod směřoval proti chybné aplikaci ustanovení § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb. Žalobce namítal, že nikdy neměl status posuzované osoby, ani nebyl vyzván, aby se podrobil lékařské p. či v., a tedy vůči němu nemohlo být předmětné ustanovení aplikováno. K. ú. přitom nedoložil, že by žalobce vyzval k podrobení se lékařské prohlídce, proto na jednání žalobce nelze nahlížet jako na odmítnutí se takové prohlídce podrobit. Povinnost správních orgánů vyzvat účastníka k podrobení se lékařské prohlídce žalobce dovozuje z ustanovení § 43 odst. 6 zákon č. 373/2011 Sb., které nemůže být aplikováno izolovaně, ale ve spojitosti s předchozím odst. 5, který stanoví, že lékařský posudek se nevydává, jestliže se posuzovaná osoba odmítne podrobit lékařské p. nebo v., které je její součástí, s tím, že toto odmítnutí zaznamenává posuzující lékař do zdravotnické dokumentace a případné nevydání posudku oznámí jiné oprávněné osobě žádající o vystavení posudku. Správní orgány v nyní posuzované věci proto postupovaly nesprávně, neboť nejprve měly vyzvat žalobce k podrobení se v. za účelem zpracování lékařského posudku, ale protože k tomuto nedošlo, bylo nepřípustné aplikovat § 43 odst. 6 zákona zákon č. 373/2011 Sb. a presumovat domněnku z. n. žalobce.
10. Od namítané absence výzvy podrobit se v. se odvíjel i další žalobní bod, jímž žalobce brojil proti nevyhovění jeho návrhu na přerušení řízení za účelem zpracování znaleckého posudku. Jednalo se přitom o důkazní prostředek zcela zásadní, navzdory tomu však k. ú. nedovedl vysvětlit, proč nepřerušuje řízení za účelem pořízení tohoto důkazního prostředku, a ani žalovaný se s touto skutečností nevypořádal. Žalobce připomněl své podání ze dne X, jímž dával zřetelně najevo svou vůli podrobit se v. za účelem vypracování posudku, a jímž současně sděloval, že nikoli jeho vinou v. provedeno nebylo. Proto správní orgány pochybily, pokud vycházely z úvahy, že se žalobce odmítl podrobit v., neboť žalobce právě o toto usiloval a za tím účelem navrhl řízení přerušit.
11. Žalobce dále nesouhlasí s tím, jak žalovaný zhodnotil lékařské zprávy, které předložil v odvolacím řízení. Žalobce považuje zprávy lékařských specialistů za relevantní podklady ke zhodnocení svého zdravotního stavu, a naopak považuje za nepřípustný závěr žalovaného, že zhodnocení zdravotního stavu by měl provést praktický lékař, neboť obvyklá praxe praktických lékařů je taková, že za příslušný poplatek vystaví jakýkoliv doklad o zdravotním stavu.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zkonstatoval, že žalobce v žalobě v zásadě jen opakuje námitky vznesené již v odvolání, které však byly v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádány. Žádné nové zásadní argumenty žaloba neobsahuje. Žalovaný proto zcela odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout.
13. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce podáním repliky, která je však dle svého obsahu jen opakováním žaloby jinými slovy.

IV. Skutková zjištění z obsahu správního spisu

14. Mezi účastníky nebylo sporné, že před vydáním napadeného rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím prvního stupně) žalobce disponoval platným oprávněním k p. z. s. v o. p. a. f., které mu bylo v roce X uděleno O. ú. P. – v. a později potvrzeno novějšími rozhodnutími k. ú. (tato jednotlivá rozhodnutí nejsou obsahem správního spisu a jsou zmíněna ve výroku rozhodnutí prvního stupně, nicméně jejich obsah nebyl předmětem sporu v této věci).
15. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
16. Dne X obdržel k. ú. podnět MUDr. V. L., že do její p. o. začínají docházet p. žalobce, kteří od něho potřebovali l. a i., avšak nemohli jej zastihnout v jeho ordinaci kvůli jeho dlouhodobé nepřítomnosti. Následně se k. ú. dotázal m. žalobce, zda žalobce p. z. s. ve svých o., a ta na tento dotaz dne X sdělila, že žalobce je v p. n. a n. K. ú. poté zaslal na adresu žalobce dvě výzvy k doložení aktuální z. k výkonu p. l. První výzva ze dne X byla žalobci připravena k vyzvednutí a po uplynutí úložní lhůty byla vrácena zpět k. ú., druhá výzva ze dne X byla žalobci rovněž připravena k vyzvednutí a po uplynutí úložní lhůty byla vložena do schránky. Z vytištěných náhledů obrazovky (screenshotů) založených ve spise lze mít za osvědčené, že dne X byly do e-mailové schránky pracovnice k. ú. (Ing. M. S.) zaslány dva e-maily z adresy X.cz, jejichž odesílatel se představil žalobcovým jménem a žádal o týdenní posečkání, a byť výslovně neuvedl s čím, lze z kontextu zprávy dovodit, že měl patrně na mysli posečkání s lhůtou k doložení posudku, neboť měl údajně k dispozici jistá zajímavá fakta a odmítal věci řešit právní cestou. Z dalších printscreenů lze mít za osvědčené, že do e-mailové schránky zmiňované pracovnice k. ú. byly doručeny další e-maily z adresy X.cz. První e-mail ze dne X a další dva e-maily ze dne X. V prvních dvou e-mailech se odesílatel opět představoval jménem žalobce, omlouval pozdní doložení lékařského posudku a sliboval jeho dodání, zároveň informoval o termínech v., které měl v úmyslu absolvovat a současně popsal komunikační problémy se svým praktickým lékařem MUDr. S. J. Po shromáždění shora uvedených materiálů k. ú. dne X rozhodl o zahájení řízení o změně registrace p. z. s. a současně s tím vydal usnesení, kterým žalobci stanovil lhůtu 10 dnů pro navrhování důkazů, činění jiných návrhů a vyjádření stanovisek k věci. Oba tyto úkony (učiněné v rámci dvou samostatných písemností) společně zaslal na adresu žalobce, přičemž jak je patrné z připojené doručenky, tato výzva byla žalobci zasílána do vlastních rukou, připravena k vyzvednutí a po uplynutí úložní doby byla dne X vložena do schránky.
17. Dne X bylo k. ú. doručeno odvolání žalobce (t. č. již zastoupeného advokátem) proti výše zmiňovanému usnesení o stanovení lhůty, v němž byl namítán nedostatek

podmínek pro zahájení řízení kvůli nedostatku shromážděných podkladů, a dále bylo rozporováno obdržení výzvy k doložení podkladů. V rámci tohoto odvolání žalobce vznesl i námitku podjatosti proti pověřené pracovníci k. ú. Ing. M. S. O námitce podjatosti rozhodl služebně nadřízený této úřední osoby usnesením ze dne X tak, že není vyloučena z projednávání předmětné věci, přičemž žalobce se i proti tomuto usnesení odvolal a svou argumentaci opět stavěl především na tom, že řízení nemělo být vůbec zahajováno a že se jedná o libovůli správních orgánů. Ještě než k. ú. postoupil shora specifikovaná odvolání žalovanému, vydal dne X přípis, jímž žalobci oznámil ukončení dokazování a stanovil mu lhůtu pěti dnů k vyjádření, a ještě téhož dne jej doručil žalobcovu zástupci.

18. Žalovaný neshledal ani jedno z podaných odvolání důvodným. Svým rozhodnutím ze dne X zamítl odvolání proti usnesení k. ú. o určení lhůty, neboť shledal, že důvody pro zahájení řízení dány byly, neboť žalobci byla výzva k doložení požadovaného lékařského posudku o jeho z. z. doručena, což potvrdil i on sám v rámci e-mailové komunikace. Navazujícím rozhodnutím ze dne X zamítl žalovaný též odvolání proti usnesení o námitce podjatosti, přičemž v zásadě shodně se služebně nadřízeným Ing. S. konstatoval, že není vyloučena z projednání věci.
19. Ještě než žalovaný o tomto odvolání rozhodl, zaslal žalobce dne X k. ú. vyjádření k věci samé, v němž opět rozsáhle namítal, že k zahájení řízení vůbec nebyly splněny podmínky a že v samotném oznámení je již předjímán výsledek řízení, což svědčí o podjatosti úřední osoby. Současně žalobce zdůrazňoval, že veškeré zákonné podmínky pro p. z. s. splňuje, a žádal, aby zahájené řízení bylo zastaveno. Zároveň navrhl přerušit řízení za účelem vypracování lékařského posudku o v. svého z. s.
20. Poté, co žalovaný rozhodl o odvoláních do procesních rozhodnutí (viz výše), pokračoval k. ú. ve vedení řízení a dne 20. 7. 2016 rozhodl ve věci samé tak, že změnil registraci k p. z. s. tak, že žalobci z. o. k p. z. s. a. f. v o. p. Jak plyne z odůvodnění tohoto rozhodnutí, k. ú. vyhodnotil podněty od MUDr. L. a od žalobcovy m. jako dostatečný důvod k tomu, aby žalobce vyzval k doložení jeho aktuálního zdravotního stavu, ale protože žalobce na tyto výzvy nereagoval, byl dán důvod k zahájení řízení o změně registrace k p. z. s. K. ú. přitom vycházel z úvahy, že nereagoval-li žalobce na výzvy k předložení posudku, pak tím došlo k naplnění domněnky dle § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb., a proto je na žalobce nutno nahlížet jako na osobu n. k výkonu povolání, konkrétně k p. z. p. v o. p. Návrh žalobce na přerušení řízení za účelem v. jeho z. s. k. ú. neshledal důvodný pro rozpor s veřejným zájmem. K. ú. se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádával též se závěrem zprávy MUDr. A. Š. ze dne X, podle které měl být žalobce od X do konce č. X h. v P. l. Č. D. (soud konstatuje, že tato zpráva je skutečně součástí správního spisu, nicméně není zřejmé, jak se mezi spisovou dokumentací objevila a kdo ji opatřil – k tomu viz též bod 32 níže).
21. Žalobce se proti rozhodnutí správního prvního stupně odvolal, svou argumentaci opět stavěl především na tom, že k. ú. vůbec neměl zahajovat řízení, neboť podněty, které obdržel, nemohou být dostatečně věrohodné, stejně tak rozporoval řádné doručení výzvy k doložení své z. z. V rámci doplnění odvolání žalobce předložil několik lékařských zpráv (konkrétně se jednalo o lékařskou zprávu od MUDr. V. T. ze dne X, od MUDr. V. B. ze dne X, od MUDr. H. S. ze dne X, od MUDr. J. B. ze dne X, od MUDr. P. B. ze dne X a od MUDr. L. D. ze dne X), přičemž sdělil, že je

pořizuje pro účely znaleckého posudku, neboť jeho praktický lékař s ním nekomunikuje. V dalším doplnění svého odvolání zdůraznil nutnost vypracování znaleckého posudku k v. s. z. s., neboť bez své viny nebyl v. MUDr. L. P. V navazujícím doplnění odvolání žalobce předložil nedatovanou lékařskou zprávu MUDr. V. T., kterou se snažil doložit, že jeho praktický lékař mu odmítá posudek zpracovat mj. s odůvodněním, že k tomu nebyl vyzván správním orgánem.

22. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a v podstatných bodech se ztotožnil se závěry k. ú. Vyšel především z úvahy, že žalobci byly výzvy k předložení posudku o jeho z. z. doručeny řádně, navíc i z žalobcem zasílaných e-mailových podání bylo zřejmé, že byl s doručovanými výzvami seznámen, přičemž měl dostatečný časový prostor požadovaný posudek doložit, ale svou aktivitu vyvinul pouze k obstrukčnímu jednání. Otázkou doručování ve správním řízení a povinnosti správních orgánů přijímat podněty se žalovaný zabýval velmi obsáhle, odkazoval přitom na relevantní zákonná ustanovení a dotčenou judikaturu. Návrh žalobce na přerušení řízení za účelem doložení z. z. žalovaný nevyhodnotil jako důvodný, neboť požadavku na přerušení řízení bylo vyhověno fakticky již tím, že k. ú. vyčkal na rozhodnutí o odvolání žalobce proti procesním usnesením, navíc na přerušení řízení není právní nárok. Žalobcem předloženou zprávu MUDr. V. T. žalovaný vyhodnotil jako zamítavé stanovisko k žádosti žalobce o vystavení lékařského posudku, navíc vystavené p. p. o. a nikoliv registrujícím p. z. s. oprávněným k vydání lékařského posudku. Navíc předložení zprávy MUDr. V. T. představuje dle žalovaného nepřipustnou odvolací námitku, neboť žalobce tuto skutečnost mohl uplatnit již v řízení na prvním stupni. Jako nepřipustné novum žalovaný hodnotil žalobcem namítanou nespolupráci jeho praktického lékaře, navíc namítané neshody se svým praktickým lékařem mohl žalobce řešit stížností na tohoto lékaře nebo podáním podnětu k zahájení správního řízení s tímto poskytovatelem, případně mohl svého poskytovatele změnit. Tvzení žalobce o shromažďování podkladů pro zpracování posudku o jeho z. s. žalovaný vyhodnotil jako zdržovací taktiku, přičemž žalobcem namítaná nespolupráce jeho praktického lékaře by zakládala správní delikt na straně takového lékaře, což však žalobce nikdy nenamítal. Konečně žalobcem dokládané lékařské zprávy žalovaný vyhodnotil jako neaktuální a navíc neodpovídající požadavkům na lékařský posudek ve smyslu § 43 zákona č. 373/2011 Sb. Právě proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.

V. Posouzení věci

23. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť i když žalobce nařízení jednání požadoval, tak při přezkumu napadeného rozhodnutí byl zjištěn důvod pro postup dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (viz body 37 až 41 níže). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
24. Přestože na straně žalovaného a k. ú. došlo v řízení k závažnému pochybení, které je žalobou namítáno zcela oprávněně (k tomu viz body 32 až 41 níže), tak současně nelze pominout, že množství žalobních námitek důvodných není.

25. Žalovanému je třeba dát zapravdu v tom, že žalobce do značné míry stále opakuje jedny a tytéž argumenty a že obsáhlost jeho podání je založena na připomínání již řečeného a nikoliv na bohatosti věcné argumentace. Právě na neustálém opakování a opětovném zdůrazňování již řečeného je prakticky od počátku založena žalobcova procesní taktika, když žalobce téměř v každém svém podání několikrát zopakuje jednu a tutéž věcnou námitku, učiní tak ovšem na různých místech a za použití jiných slov, zároveň do každého takového opakování „propašuje“ jednu novou dílčí skutečnost (patrně s předpokladem, že příslušná úřední osoba ji v důsledku čtení obsahově totožného textu již přehlédne), aby následně v příštím podání namítal, že právě tato (jedna dílčí) skutečnost nebyla vypořádána a že k ní nebylo správními orgány přihlédnuto (a činí tak opět v rámci řetězení dalších opakování). Soud připomíná, že povinnost správních orgánů postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), není zcela bezbřehá, neboť i účastník správního řízení je určitým způsobem odpovědný za obsahovou náležitost svých podání (srov. zejména rozsudek rozšířeného senátu N. s. s. ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 – 39, dostupný www.X.cz).
26. Jestliže tedy žalobce vůči k. ú. a posléze žalovanému činil podání, která jsou pro přemíru opakovaných tvrzení značně nepřehledná a díky tomu leckdy i na hraně srozumitelnosti, pak nemůže být překvapen, že z těchto podání jsou vypořádávány pouze podstatné části a není podrobně reagováno na každé jednotlivé tvrzení. To lze uvést v zásadě ke všem žalobním námitkám brojícím proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů. Nelze si přitom nevšimnout, že žalobce v jiných částech své žaloby se závěry správních orgánů věcně polemizuje, což by v případě nesrozumitelného či neodůvodněného rozhodnutí zpravidla nepřicházelo v úvahu. Soud konstatuje, že z napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, o čem, jak a na základě čeho bylo rozhodováno, a také jak byly vypořádány žalobcovy odvolací námitky, čili nepřezkoumatelnost zde jednoznačně dána není. Jinou otázkou je, zda žalovaným podané zdůvodnění odvolacích námitek bylo vždy zákonné a věcně správné (k tomu viz dále).
27. Zcela nedůvodnou je též obsahově nejrozsáhlejší žalobní námitka brojící proti způsobu zahájení řízení. Žalobcův požadavek, aby správní orgány ještě před zahájením řízení vedly dokazování za účelem správnosti a věrohodnosti obdržených podnětů, je ze své povahy zcela nesmyslný, neboť realizace takového požadavku by znamenala, že by správní orgán mohl zahájit řízení jen tehdy, pokud by si byl stoprocentně jistý, k jakému výsledku řízení povede a jak přesně rozhodne. Tím by se však naprosto popřel smysl správního řízení, jehož účelem je právě prověřit, zda jsou obdržené podněty důvodné či nikoliv. Zahájení správního řízení je rovněž nezbytným předpokladem k tomu, aby správní orgán vůbec nějaké dokazování vůbec mohl vést (srov. § 51 až § 56 správního řádu, jež jsou systematicky zařazeny v hlavě VI upravující průběh správního řízení), proto by bylo zcela absurdní očekávat, že by k. ú. po obdržení podnětů od MUDr. V. L. a od žalobcovy m. nejprve provedl dokazování za účelem zjištění skutkového stavu a až teprve poté přistoupil k vlastnímu zahájení řízení. Naopak bylo zcela logické, pokud po obdržení těchto podnětů a po následném nereagování žalobce na přípisy ze dne X a ze dne X k. ú. přistoupil k zahájení řízení, neboť jedině tak mohl účinně prověřit (jak žalobce požaduje), zda skutečnosti tvrzené v těchto podnětech jsou pravdivé. Samo zahájení řízení proto v žádném případě nepředstavovalo akt libovůle. Žalobce si při uplatnění

této námitky navíc sám značně protiřečí, neboť na jednu stranu namítá, že došlo k zahájení správního řízení, aniž by byla prověřena pravdivost podaných podnětů (tedy nepřímou vznáší požadavek na znalost výsledku řízení ještě před jeho zahájením), na straně druhé namítá podjatost úřední osoby kvůli předjímání výsledku řízení ještě před jeho zahájením (tedy přesný opak důvodu svého nesouhlasu se zahájením řízení). V tomto kontextu soud hodnotí žalobcem namítanou podjatost úřední osoby (Ing. M. S. z k. ú.) jako zjevnou procesní obstrukci, a nikoliv jako věcně důvodný žalobní bod.

28. Důvodnými neshledal soud ani žalobcem namítaná pochybení při doručování výzev k doložení lékařského posudku. Soud předně konstatuje, že z obsahu přípisů ze dne X a ze dne X je zjevné, co bylo po žalobci vyžadováno, proto jím namítané rozlišování, zda tyto přípisy měly charakter „žádosti“ či „výzvy“, má význam nanejvýš akademický, a nikoliv věcný (nehledě na to, že žalobcem zdůrazňovaný pojem „žádost“ se ve správním řízení používá pro kvalifikovaná podání účastníka, a nikoliv pro úkony správního orgánu – srov. § 45 ve spojení s § 37 správního řádu). Absence poučení nemá v případech zmiňovaných přípisů význam, neboť jediným důsledkem nevyhovění výzvě v nich obsažené bylo zahájení řízení, které však samo o sobě ještě neznamená zánik práva či vznik povinnosti. Pokud jde o otázku doručování písemností k. ú. (konkrétně přípisu ze dne X, přípisu ze dne X, oznámení o zahájení řízení ze dne X a souvisejícího usnesení z téhož dne o určení lhůty), pak z doručenek připojených k předmětným písemnostem je zřejmé, že písemnosti byly zasílány na adresu žalobcova bydliště a nezastiženému žalobci tam byla vždy zanechána výzva k vyzvednutí, přičemž v některých případech byla písemnost po uplynutí úložní lhůty vrácena k. ú., v jiných případech byla písemnost po uplynutí úložní lhůty vhozena do schránky (podrobněji viz body 15 až 16 výše). To, že si žalobce tyto písemnosti osobně nepřevzal, nemá na zákonnost doručení vliv, neboť podmínkou účinného doručení písemnosti ve správním řízení není její osobní převzetí adresátem, a to ani v případě, že jde o doručování do vlastních rukou (srov. § 19 odst. 4 a 5, § 20 odst. 2 a § 24 odst. 1 správního řádu). Pro písemnosti, které v posuzované věci zasílal k. ú., není správním řádem ani jiným zvláštním předpisem vyžadováno doručování do vlastních rukou (srov. § 19 odst. 5 správního řádu *a contrario*), a tím spíše není vyžadováno doručení do vlastních rukou bez možnosti náhradního doručení, jehož se dovolával žalobce. Argumentuje-li žalobce tím, že šlo o písemnost zásadní povahy, a tedy že správní orgán měl trvat výhradně na doručení do vlastních rukou bez náhradního doručení, pak takový požadavek nemá oporu v zákoně a jeho splnění se nelze vůči správnímu orgánu závazně domáhat. Naopak, pokud by písemnosti jako oznámení o zahájení řízení či dokonce výzvy zasílané před zahájením řízení měly být doručovány výhradně do vlastních rukou bez náhradního doručení (jak žádá žalobce), pak by tyto písemnosti procesní povahy podléhaly z hlediska oznamování přísnějším kritériím než meritorní rozhodnutí (srov. § 72 odst. 1 správního řádu). Z uvedených důvodů je tedy žalobcem namítané osobní nepřevzetí doručovaných písemností zjevně nepodstatné. Z týchž důvodů je zcela bezpředmětný žalobcův požadavek na znalecký posudek z oboru grafologie – jednak je navrhován zcela nesprávný obor (zkoumáním identity pisatele se zabývá písmoznalectví neboli grafognózie), ale především napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvního stupně vůbec nestojí na úvaze, že by

žalobce stvrzoval přebírání písemností svým podpisem, tudíž ve vztahu k této otázce není a nebylo co zkoumat.

29. Za důvodné nelze považovat ani námitky brojící proti tomu, jak se správní orgány vypořádaly s obdrženou e-mailovou korespondencí. Je pravdou, že screenshoty zobrazující e-mailové zprávy odesílané z adresy X.cz (viz bod 15 výše) skutečně nelze považovat za podání učiněná e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem, tudíž se skutečně nejedná o řádná procesní podání ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Z kontextu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je však patrné, že obsah těchto e-mailů (potažmo screenshotů tyto e-maily zachycující) sloužil především pro podporu úvahy, že žalobce byl osobně seznámen s písemnostmi, které mu byly zasílány dříve. Žalobce ostatně nikdy nerozporoval, že je uživatelem elektronické adresy X.cz, naopak to i přímo potvrdil, ať už tím, když zmiňoval, že jde o jeho pracovní e-mail přístupný i jiným zaměstnancům (aniž by konkrétněji tvrdil či osvědčil zneužití tohoto e-mailu třetí osobou), nebo i tím, že se dovolával obsahu zprávy odeslané z této adresy dne X a žádal ji provést jako důkaz. Právě ve vztahu k požadavku na důkaz e-mailem ze dne X jde ze strany žalobce spíše o argumentaci kruhem, jelikož žalobce na jednu stranu popírá, že by k. ú. zasílal e-maily zasílané adresy X.cz, zároveň se však na jiném místě své žaloby dovolává jiného svého e-mailu údajně zaslání z téže adresy.
30. Důvodný není ani žalobcův požadavek na přerušení řízení za účelem obstarání podkladů pro zpracování znaleckého posudku, neboť přerušení řízení je institut, jehož využití zcela závisí na uvážení správního orgánu (viz slovo „může“ § 64 odst. 1 správního řádu). Přerušení či nepřerušení řízení samo o sobě nemá vliv na správnost rozhodnutí ve věci samé (otázka přerušení může mít vliv leda na průtahy v řízení, to je však předmětem případné ochrany proti nečinnosti), proto samotné nevyhovění žádosti o přerušení řízení (resp. nevypořádání odvolací námitky proti požadavku na přerušení) nemůže představovat vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
31. Potud soud nepovažoval žalobní body za důvodné. Dále se věnuje těm, které již za důvodné shledal:
32. Za částečně důvodné soud považuje námitky proti způsobu vedení spisové dokumentace. Zejména z obsahu správního spisu k. ú. je mnohdy obtížné rozpoznat časovou posloupnost jednotlivých procesních úkonů, velmi zmatečný je i způsob číslování jednotlivých dokumentů. Mnohé dokumenty staršího data mají vyšší pořadové číslo než dokumenty data pozdějšího, aniž by bylo zřejmé, proč tomu tak je (například v pořadí první číslovaný dokument je oznámení o zahájení řízení ze dne X, ačkoliv jeho vydání zjevně předcházelo zasílání výzev ze dne X a ze dne X, jimž byla přidělena pořadová čísla vyšší). Naproti tomu některé dokumenty zcela odlišného významu jsou nelogicky podřazeny pod téže hlavní pořadové číslo (například podnět m. žalobce a podnět MUDr. L. jsou začleněny pod hlavním pořadovým číslem 3 stejně jako screenshoty zpráv z adresy X.cz, přitom jde o dokumenty týkající se úplně jiných skutečností). Naopak jiné dokumenty zjevně související mají hlavní pořadová čísla samostatná (například odvolání žalobce proti usnesení o určení lhůty a proti usnesení o námitce podjatosti jsou označena jinými čísly než rozhodnutí žalovaného o těchto odvoláních). U některých dokumentů není zcela zřejmé, jak se ve spise ocitly, zda je opatřil správní orgán sám, nebo zda mu

byly zaslány účastníkem či jinou osobou (to se týká například zprávy MUDr. A. Š. ze dne X, na kterou k. ú. v rozhodnutí prvního stupně odkazoval). Spis k. ú. je zkrátka žurnalizován nesystematicky a chaoticky. To by samo o sobě ještě nepředstavovalo důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť i navzdory chaotické žurnalizaci prvostupňového spisu lze – byť leckdy s obtížemi – dovodit, že podklady tvořící základ zjištěného skutkového stavu byly skutečně shromažďovány tak, jak je předestřeno v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

33. V rámci shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí však došlo v této věci i k podstatně závažnějšímu pochybení. Právě na toto pochybení cílí žalobní námitka chybné aplikace ustanovení § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb. Zde se soud musel zcela ztotožnit s žalobcem, že v posuzované věci skutečně nebyly splněny podmínky pro uplatnění nevratitelné domněnky obsažené v předmětném ustanovení. Nejprve je však třeba nejprve vyjasnit rozsah relevantní právní úpravy:
34. Podmínky pro udělování o. k p. z. s., ale také pro změnu, zrušení či pozastavení již uděleného oprávnění, upravuje zákon č. 372/2011 Sb. Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb. o zdravotních službách příslušný správní orgán změní, pozastaví nebo odejme oprávnění k poskytování zdravotních služeb, jestliže poskytovatel přestal splňovat některou z podmínek uvedenou v § 16 odst. 1 písm. f) nebo g) a odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Slovo „některou“ naznačuje, že postačí, přestane-li určitý poskytovatel splňovat alespoň jednu z podmínek, která je nutná pro udělení oprávnění, a která je zároveň zahrnuta v legislativním odkazu obsaženém v tomto ustanovení. Legislativní odkaz směřuje mj. na § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 372/2011 Sb., který stanoví, že jednou z podmínek pro udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb je splnění požadavků na personální zabezpečení poskytovaných zdravotních služeb. Definici toho, co se rozumí personálním zabezpečením, řeší § 11 odst. 4 zákona o zdravotních službách: *„Personální zabezpečení zdravotních služeb musí odpovídat oborům, druhu a formě poskytované zdravotní péče a zdravotním službám podle § 2 odst. 2 písm. d) až f) a i). Požadavky na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb, týkající se odborné, specializované, popřípadě zvláštní odborné způsobilosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků a jejich počtu stanoví prováděcí právní předpis.“* Prováděcím předpisem stanovícím minimální požadavky na personální zabezpečení zdravotních služeb je vyhláška M. z. č. 99/2012 Sb., která v příloze č. 1 obsahuje minimální personální požadavky na zajištění zdravotních služeb formou ambulantní péče. V případě oboru p. je dle bodu 1.43 písm. a) přílohy č. 1 předmětné vyhlášky podmínkou lékařský obor p.
35. Skutečnost, že p. je specializačním oborem lékaře, je stanoveno v příloze č. 1 zákona č. 95/2004 Sb. Tento zákon také stanoví obecné podmínky pro výkon povolání lékaře (a tedy i p.). Jednou z nezbytných podmínek k výkonu tohoto povolání je též zdravotní způsobilost, jak vyplývá z ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 95/2004 Sb. Způsob dokládání zdravotní způsobilosti upravuje následující odstavec 2, z něhož je pro nyní posuzovanou věc relevantní tato část: *„Zdravotnický pracovník je povinen doložit zdravotní způsobilost k výkonu povolání lékařským posudkem^{2c)} vydaným na základě lékařské prohlídky. Lékařský posudek vydává registrující poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství, a není-li, jiný poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství. Seznam nemocí,*

stavů nebo vad, které vylučují nebo omezují zdravotní způsobilost k výkonu povolání, obsah lékařských prohlídek a náležitosti lékařského posudku stanoví prováděcí právní předpis. Zdravotní způsobilost se zjišťuje (...) v případě důvodného podezření, že došlo ke změně zdravotního stavu zdravotnického pracovníka (...) na vyžádání správního úřadu, který vydal oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách, jde-li o pracovníka, který poskytuje zdravotní služby vlastním jménem (...)“ [viz § 3 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona č. 95/2004 Sb.; vylučnění vyznačeno soudem]. Citované ustanovení je pro nyní posuzovanou věc poměrně významné: Zakotvuje totiž pravomoc správního orgánu vyžádat si lékařský posudek o zdravotním stavu určitého lékaře (či jiného zdravotního pracovníka), u kterého existuje důvodné podezření, že se jeho zdravotní stav změnil.

36. Na výše citované ustanovení navazuje § 41 písm. b) zákona č. 373/2011 Sb., které jako součást posudkové péče zahrnuje i posuzování zdravotní způsobilosti pro potřebu a na žádost správních orgánů nebo jiných orgánů v případech stanovených jinými právními předpisy (jde tedy o odkaz na výše zmiňovaný zákon č. 95/2004 Sb.). Jakým způsobem a od koho může být tento posudek vyžadován, upravuje § 42 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb., který stanoví: „*Lékařský posudek o zdravotní způsobilosti nebo o zdravotním stavu (dále jen „lékařský posudek“) vydává poskytovatel na žádost pacienta, který je posuzovanou osobou, nebo jiné k tomu oprávněné osoby po posouzení zdravotní způsobilosti, popřípadě zdravotního stavu posuzované osoby, posuzujícím lékařem, a to na základě zhodnocení (...)*“ [vylučnění vyznačeno soudem]. Další část tohoto ustanovení obsahuje podrobný výčet hodnotících kritérií. Pro nyní posuzovanou věc je posledně citované ustanovení naprosto klíčové, neboť řeší, kdo konkrétně je oprávněn registrujícího poskytovatele požádat o vydání posudku, přičemž touto žádající osobou může být buďto sám pacient (tedy osoba, která bude přímo posuzována), nebo jiná osoba k tomu oprávněná. A právě touto „jinou osobou k tomu oprávněnou“ může být – jak bylo dovozeno výše (viz bod 35) – též správní orgán. To znamená, že i správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí podle § 24 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb. má pravomoc požádat registrujícího poskytovatele o vyšetření určité osoby z důvodu vypracování lékařského posudku o její zdravotní způsobilosti.
37. Z výše reprodukované právní úpravy lze dovodit následující závěr: V situaci, kdy vyvstane důvodné podezření, že lékař [tj. zdravotní pracovník ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 95/2004 Sb.] pozbyl zdravotní způsobilost, a z tohoto důvodu se správní orgán příslušný k rozhodování o změně oprávnění k poskytování zdravotních služeb (§ 24 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb.) rozhodne zahájit správní řízení, pak má tento správní orgán v zásadě povinnost směřovat řízení k opatření lékařského posudku o zdravotní způsobilosti dotčené osoby [viz § 3 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 95/2004 Sb. ve spojení s § 41 písm. b) zákona č. 373/2011 Sb.], a účelem získání tohoto posudku je příslušný správní orgán povinen podat příslušnému registrujícímu poskytovateli zdravotních služeb žádost k jeho vypracování (§ 42 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb.). Lapidárně řečeno: Existuje-li podezření, že určitý lékař již není zdravotně způsobilý k tomu, aby nadále činnost lékaře vykonával, pak je to právě příslušný správní orgán, kdo je povinen požádat registrujícího poskytovatele, aby za účelem ověření zdravotní způsobilosti daného lékaře vypracoval lékařský posudek. To má svou logiku, neboť je to právě příslušný správní orgán, kdo zahajuje z moci úřední řízení o změně oprávnění k poskytování zdravotních služeb, které

může vyústit i v zánik existujícího oprávnění, proto musí být přirozeně tento správní orgán tím, kdo nese důkazní břemeno a kdo si pro své rozhodnutí opatří potřebné podklady.

38. Naproti tomu osoba, u které vyvstalo podezření, že z. z. n., v zásadě nemá povinnost podávat registrujícímu poskytovateli žádost o své v. a o vydání lékařského posudku. Nelze totiž pominout, že s podáním takové žádosti by na straně posuzované osoby vznikly i určité náklady (zde soud považuje za notorietu, že vydání posudku ověřujícího způsobilost k výkonu povolání zpravidla není hrazeno z veřejného zdravotního pojištění), což je však nepřijatelné v situaci, kdy je vůči posuzované osobě vedeno řízení z moci úřední. Řízení, jehož výsledkem může být odnětí práva poskytovat zdravotní služby, se ve své podstatě blíží řízení sankčnímu, proto povinnost obstarávat důkazní prostředky nemůže být přenášena na osobu, vůči které se toto řízení vede. Povinnost obstarat relevantní důkazy tudíž musí logicky nést příslušný správní orgán. V zásadě jedinou povinností, kterou je posuzovaná osoba v této souvislosti povinna plnit, je dostavit se na výzvu správního orgánu k registrujícímu poskytovateli a podrobit se u něj v. Teprve pokud takové výzvě nevyhoví a na toto v. se nedostaví, nebo se odstaví a odmítne se nechat v., tak teprve v těchto situacích je dán prostor pro aplikaci § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb., který stanoví: „*Jestliže nebyl lékařský posudek vydán z důvodu uvedeného v odstavci 5, nebo jestliže se posuzovaná osoba nepodrobila lékařské prohlídce za účelem dalšího posouzení zdravotní způsobilosti z jiného důvodu, poblíží se na posuzovanou osobu pro činnost, pro kterou měla být zdravotně posouzena, jako na zdravotně nezpůsobilou nebo jako na osobu, jejíž zdravotní stav nesplňuje předpoklady nebo požadavky, ke kterým byl posuzován.*“ S citovaným ustanovením nedílně souvisí předchozí odst. 5, který stanoví: „*Lékařský posudek se nevydává, jestliže se posuzovaná osoba odmítne podrobit lékařské prohlídce nebo v., které je její součástí; posuzující lékař tuto skutečnost zaznamená do zdravotnické dokumentace vedené o této osobě. Jestliže o posouzení zdravotní způsobilosti posuzované osoby požádala jiná k tomu oprávněná osoba, poskytovatel jí oznámí nevydání posudku, včetně důvodu jeho nevydání*“ (vytučněním zvýrazněno soudem). Z uvedeného vyplývá, že požádá-li správní orgán (coby jiná oprávněná osoba) registrujícího poskytovatele o vydání lékařského posudku za účelem zdravotní způsobilosti určité posuzované osoby, pak teprve oznámení tohoto poskytovatele o tom, že se posuzovaná osoba odmítla podrobit prohlídce nebo v., představuje kvalifikovaný podklad k uplatnění nevyvratitelné domněnky dle díky § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb., a teprve tehdy lze na posuzovanou osobu pohlížet jako na zdravotně nezpůsobilou i bez jejího fyzického v. Tuto zákonnou domněnku naproti tomu nelze uplatnit v situaci, kdy posuzovaná osoba sama nepožádala registrujícího poskytovatele o vydání lékařského posudku, natož v situaci, kdy tento posudek správnímu orgánu sama nedoložila.
39. A právě v tom spočívá jádro problému v nyní projednávané věci: Žalovaný i k. ú. totiž zcela nesprávně zaměnili povinnost podrobit se v. s povinností předložit lékařský posudek, a tím pádem domněnku o z. n. dle § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb. aplikovali vůči žalobci předčasně. Oba správní orgány vycházely pouze z toho, že o vydání lékařského posudku může požádat žalobce, jehož z. z. měla být tímto posudkem ověřena, avšak zcela pominuly, že v případě důvodného podezření o změně z. z. by žádost o vypracování lékařského posudku u příslušného registrujícího poskytovatele měl podat především správní orgán (zde v první instanci

k. ú.). Z hlediska povinnosti správních orgánů přistoupit k zadání posudku je naprosto klíčovým okamžikem zahájení řízení. Pokud k. ú. po obdržení podnětu MUDr. L. a podnětu žalobcovy m. pojal podezření, že žalobce nemusí být k výkonu práce I. (p.) zdravotně z., ale žádné řízení zatím nezahajoval, pak bylo v zásadě v pořádku, pokusil-li se formou výzev ze dne X a ze dne X dát žalobci prostor, aby sám rozptýlil možné pochybnosti o své případné z. n. a sám předložil aktuální potvrzení o svém z. s. Až potud byl přístup k. ú. v pořádku (naopak se jednalo o poměrně vstřícný přístup veřejné správy). Nicméně od okamžiku, kdy k. ú. zahájil řízení, jehož předmětem byla otázka posouzení z. z., byl k. ú. v zásadě povinen činit kroky směřující k prokázání toho, zda u žalobce je či není z. z. dána, čehož nelze dosáhnout jinak než právě lékařským posudkem. Požadavek na jeho zpracování však měl u registrujícího poskytovatele vznést právě k. ú., který řízení zahájil, neboť žalobce, vůči němuž bylo řízení vedeno, takovou povinnost neměl. Proto jestliže žalobce o své dobré vůli nevyhověl výzvě obsažené v usnesení k. ú. ze dne X a ve stanovené lhůtě nedoložil posudek sám, pak k. ú. v podstatně nezbyvalo (chtěl-li ve věci rozhodnout meritorně) než u příslušného registrujícího poskytovatele podat žádost o v. žalobce, a současně s tím žalobce vyzvat, aby se takovému v. či prohlídce podrobil, a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Bez těchto nezbytných procesních úkonů – tj. žádosti registrujícímu poskytovateli a výzvy žalobci podrobit se ve lhůtě u tohoto poskytovatele v. či p. – nebyl dán prostor k meritornímu ukončení věci. Teprve pokud by k. ú. obdržel od registrujícího poskytovatele oznámení, že žalobce se u něj odmítl podrobit v. či prohlídce, pak by skutečně byl dán prostor pro uplatnění domněnky dle § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb. a na žalobce by mohlo být – i bez jeho fyzického v. – nahlíženo jako na zdravotně n. K. ú. však takto nepostupoval a ani neobdržel žádné oznámení registrujícího poskytovatele, že by se žalobce odmítl v. podrobit. Přistoupil-li za této situace k vydání meritorního rozhodnutí, jehož faktickým důsledkem je z. o. žalobce provozovat a. p. z. s., pak šlo ze strany k. ú. o zásadní pochybení. K uplatnění zákonné domněnky o zdravotní n. – na které rozhodnutí prvního stupně ve svém základu stojí – je naprosto nezbytné, aby součástí spisového materiálu byl také podklad od registrujícího poskytovatele o výsledku vyžádaného v., ať ve formě pozitivního či negativního lékařského posudku (za předpokladu, že se účastník k v. dostaví a nechá se v.), nebo ve formě oznámení, že se účastník o. v. podrobil. Lapidárně řečeno: Pro meritorní rozhodnutí založené na úvaze o p. z. z. účastníka je nezbytná nějaká forma výstupu od registrujícího poskytovatele (pozitivní posudek/negativní posudek/oznámení o nepodrobení se v.). K. ú. však žádný relevantní podklad od registrujícího poskytovatele k dispozici neměl, vycházel pouze ze skutečnosti, že žalobce nevyhověl jeho výzvě k předložení lékařského posudku. To ale pro uplatnění nevyvratitelné domněnky dle § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb. nedostačuje. Odkazoval-li k. ú. ve svém rozhodnutí na zprávu MUDr. A. Š. ze dne X, která hovoří o tom, že žalobce v období d. až č. X prodělával h. na p., tak se sice jedná o závažné zjištění k okolnostem žalobcova z. s., na druhou stranu se rozhodně nejedná o plnohodnotný posudek o jeho z. způsobilosti či n., natož o oznámení o nepodrobení se v. (nadto nelze pominout, že z obsahu spisu ani není zřejmé, jak byla tato zpráva opatřena – viz bod 32 výše).

40. Na tomto místě soud považuje za vhodné upřesnit, koho bylo možno považovat za „registrujícího poskytovatele“. Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 373/2011 Sb.

v době rozhodování žalovaného i k. ú. stanovilo, že lékařský posudek vydává poskytovatel posuzované osoby, pokud tento zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak. Nicméně v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebylo nikde upraveno, jak řešit situaci, kdy posuzovaná osoba žádného svého registrujícího poskytovatele neměla (*toto bylo vyřešeno až novelizací provedenou zákonem č. 202/2017 Sb., která zavedla pravidlo, že nemá-li posuzovaná osoba registrujícího poskytovatele, je k vydání lékařského posudku oprávněn kterýkoli poskytovatel v oboru všeobecné praktické lékařství nebo praktické lékařství pro děti a dorost, kterého si posuzovaná osoba zvolí – tato novelizace však nabyla účinnosti až 1. 11. 2017, tedy až po vydání napadeného rozhodnutí*). Proto je třeba analogicky vycházet ze souvisejícího ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 95/2004 Sb., které výslovně uvádí, že lékařský posudek vydává registrující poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství, a není-li, jiný poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství. To znamená, že i v době vydání napadeného rozhodnutí (stejně jako rozhodnutí prvního stupně) bylo možno v případech, kdy registrující poskytovatel posuzované osoby nebyl znám, zadat vypracování lékařského posudku kterémukoliv jinému poskytovateli zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství. Proto pokud k. ú. neměl postaveno najisto, kdo byl žalobcovým registrujícím poskytovatelem (neboť v e-mailových zprávách žalobce zmiňoval komunikační problémy se svým praktickým lékařem MUDr. J.), pak mu nic nebránilo, aby sám vybral jakéhokoli vhodného poskytovatele splňujícího zmiňovanou zákonnou kvalifikaci, požádal jej o zpracování lékařského posudku na žalobce a paralelně s tím žalobce vyzval, aby se k tomuto (zvolenému) poskytovateli dostavil za účelem podrobení se v. K tomu však nedošlo a k. ú. ve věci rozhodl zcela bez jakéhokoli relevantního výstupu od registrujícího poskytovatele.

41. Takto zcela nedostatečně podložené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně následně potvrdil žalovaný, který nejenže zcela převzal závěry k. ú., ale navíc i zcela nesprávně vyhodnotil žalobcem dodatečně přiloženou (nedatovanou) zprávu MUDr. V. T. jako zamítavé stanovisko k vydání lékařského posudku. Takový závěr je však zcela v rozporu se skutečností. Z obsahu zprávy MUDr. T. naopak jednoznačně plyne, že žalobce jej o vystavení lékařského posudku žádal (což je samo v přímém protikladu s úvahou, že se žalobce odmítal podrobit v.), avšak tento posudek nemohl být vydán mj. také proto, že dotyčný lékař neobdržel řádnou žádost, která by specifikovala, z jakých hledisek a proč má být žalobcova z. z. zkoumána – viz část pod odstavcem 2) předmětné zprávy. Jinými slovy: MUDr. T. očekával, že žádost o vydání lékařského posudku za účelem posouzení žalobcova z. s. obdrží od příslušného správního orgánu (dotyčný lékař měl tedy o příslušné právní úpravě paradoxně lepší povědomí než žalovaný a k. ú.). Navzdory tomuto „upozornění“ žalovaný předmětnou zprávu zhodnotil *en bloc* jako zamítavé stanovisko a konstatoval, že v daném případě bylo povinností samotného účastníka, a nikoliv povinností správního orgánu, aby specifikoval, k jakému účelu má být lékařský posudek vydán. Tento závěr je ale naprosto mylný, neboť je tomu přesně naopak: V řízení zahájeném z moci úřední, jehož výsledkem může být odejmutí existujícího oprávnění, spočívá povinnost obstarávat důkazní prostředky na správním orgánu, který toto řízení z moci úřední zahájil, a nikoliv na osobě, vůči které se toto řízení vede (srov. též body 37 a 38 výše). Úvaha žalovaného by platila jen v případě, že by se jednalo o řízení zahájené na žádost účastníka, který by pro sebe žádal udělení

určitého oprávnění (například právě k provozu určité z. s.), v takovéto situaci by samozřejmě bylo možno účastníkovi oprávněně vytýkat, že svou žádost nedostatečně doložil. Naproti tomu v *ex officio* zahájeném řízení nemůže být důkazní povinnost přenášena na účastníka, proti kterému se řízení vede. V této souvislosti je třeba upozornit též na chybnou úvahu žalovaného o tom, že skutečnosti, které žalobce uplatnil poprvé až v odvolání, představují nepřipustná nova. Tak tomu není, neboť ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se neaplikuje v řízeních, v nichž má být účastníkovi z moci úřední uložena povinnost (srov. též rozsudek N. s. s. ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, dostupný na www.X.cz), což logicky platí i v řízeních, v nichž má být účastníkovi z moci úřední odňato právo. Odpovědnost za podání žádosti o vydání lékařského posudku a dostatečnou specifikaci této žádosti tudíž od okamžiku zahájení řízení spočívá na bedrech správních orgánů. Proto potvrdil-li žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vydaném v řízení, v němž taková žádost vůbec učiněna nebyla, a tedy ani nebyl získán žádný výstup od dožádaného registrujícího poskytovatele, pak takové rozhodnutí žalovaného spočívá na zcela nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, který vyžaduje zásadní doplnění, což představuje důvod pro jeho zrušení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

42. Pro úplnost je třeba se vyjádřit i k poslednímu žalobnímu bodu, v němž je namítáno nesprávné vyhodnocení lékařských zpráv, které žalobce předložil v odvolání. I tato žalobní námitka je zčásti důvodná, byť nikoliv samostatně, ale právě ve spojitosti s nesprávným postupem žalovaného a k. ú., jenž byl podrobně popsán výše (viz body 36 až 41). Žalovaný má samozřejmě pravdu, že tyto lékařské zprávy nemají charakter lékařských posudků ve smyslu § 42 a § 43 zákona č. 373/2011 Sb. Navzdory tomu však nelze jejich obsah zcela opomíjet, neboť se určitým kvalifikovaným způsobem vyjadřují k otázce žalobcovy z. s. – a mnohdy odlišně od toho, co k. ú. zjistil z obdržených podnětů – což je pro řízení, jehož výstupem je prověření žalobcovy z. z., naprosto zásadní. Navíc ne všechny předložené zprávy byly neaktuální, mnohé z nich byly z l. X, tedy z doby těsně po rozhodnutí k. ú. (k možnosti namítat nové skutečnosti i v odvolání v případě řízení vedeného z moci úřední viz bod 40 výše). Právě to mělo žalovanému naznačit, že od počátku bylo nezbytné, aby ze strany správních orgánů byla příslušnému registrujícímu poskytovateli podána dostatečně specifikovaná žádost podle § 43 zákona č. 373/2011 Sb., aby byl vypracován řádný lékařský posudek k ověření žalobcovy z. z. Navzdory uvedenému však soud v souvislosti s touto námitkou nepovažoval za relevantní žalobcovy spekulace o tom, že lékařský posudek by neměl zpracovávat praktický lékař pro svou možnou zkorumpovatelnost, neboť zákon za registrujícího poskytovatele jednoznačně označuje poskytovatele z oboru všeobecné praktické lékařství (viz bod 40 výše).

VI. Závěr a náklady řízení

43. S ohledem na výše uvedené lze tedy shrnout, že žalovaný i k. ú. se dopustili poměrně zásadního pochybení, jestliže aplikovali ustanovení § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb. v situaci, kdy žalobce pouze nevyhověl žádosti k. ú. o zaslání lékařského posudku. Aby bylo možno uplatnit nevyvratitelnou právní domněnku obsaženou ustanovení § 43 odst. 6 zákona č. 373/2011 Sb., musely by správní orgány mít k dispozici oznámení registrovaného poskytovatele zdravotních služeb, že se u něj žalobce odmítl podrobit v., k němuž byl řádně vyzván. Žalovaný a k. ú. tak v podstatě „přeskočili“ nezbytnou procesní fázi, která zahrnuje jednak zaslání žádosti

určitému registrovanému poskytovateli o v. žalobce za účelem vypracování lékařského posudku o jeho z. s., a jednak zaslání výzvy posuzované osobě (žalobci), aby se takovému v. v určité lhůtě podrobil. Absence této procesní fáze znamená zásadní mezeru ve zjištěném skutkovém stavu tvořícím základ napadeného rozhodnutí, který tak vyžaduje zcela zásadní doplnění. Z tohoto důvodu soud postupoval výše uvedeným způsobem a napadené rozhodnutí bez nařízení jednání zrušil. Vzhledem k tomu, že toto pochybení nastalo již v rámci řízení před k. ú., zrušil soud spolu s napadeným rozhodnutím též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).

44. Soud nicméně považuje za vhodné konstatovat, že jednání žalobce (či spíše jeho zástupce) v průběhu správního řízení nebylo zcela korektní, neboť zahltl k. ú. i žalovaného četnými podáními charakteristickými spíše obsahovou kvantitou než kvalitou, přičemž mnohá z těchto podání měla vysloveně obstrukční povahu (to se týká zejména námitky podjatosti) a vyznačovala se především opakovaným zdůrazňováním již řečeného, a nikoliv rozvíjením argumentačního dialogu. Se všemi těmito podáními se přitom správní orgány musely složitě vypořádávat. To ovšem nemění nic na tom, že z jejich strany nebylo přípustné uplatnit domněnku zdravotní n. posuzované osoby jen na základě toho, že sama nezaslala potvrzení o svém zdravotním stavu.
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, soud nicméně při rozhodování zčásti aplikoval ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s., a to ve vztahu k určení výše nákladů právního zastoupení za podání repliky, která sice byla učiněna na výzvu soudu, avšak z hlediska obsahu šlo v zásadě jen o obsáhlé opakování žalobních bodů a jejich zdůrazňování, proto soud za tento úkon přiznal náhradu nákladů jen v rozsahu 50 %. Výše přiznané náhrady nákladů řízení tak činí celkem 14 285 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepis žaloby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], dále ze snížené odměny advokáta za jeden úkon právní služby po 1 550 Kč [sepis repliky jako podání ve věci samé podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a za použití § 60 odst. 7 s. ř. s.], dále z dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, dále z jedné snížené paušální částky po 150 Kč za podání repliky podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a za použití § 60 odst. 7 s. ř. s., a dále ze zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě). K tomu je třeba přičíst náhradu za daň z přidané hodnoty ve výši 1 785 Kč odpovídající 21 % z uvedených částek (s výjimkou soudních poplatků), protože zástupce žalobce je plátce této daně.

Poučení:

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, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 nejbližze 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.

Praha 27. února 2020

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předseda senátu