



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobkyně: MUDr. A. K.**, IČ:, bytem B., V., zastoupená JUDr. Jiřím Vsetečkou, advokátem, se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, proti **žalovanému: Odvolací finanční ředitelství**) se sídlem Masarykova 427/31, Brno (dříve Ministerstvo financí ČR) o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ČR, č. j. 16/67504/2011/1774 ze dne 20. 9. 2011,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí č. j. 16/67504/2011/1774 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení v částce 16 749 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Jiřího Vsetečky, advokáta.**

**O d ů v o d n ě n í**

**I. Předmět řízení**

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2011, č. j. 16/67504/2011/1774, kterým bylo změněno rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2011, č. 13/2011, č. j. 3797/11-2700-606060, kterým byla žalobkyni uložena pokuta v celkové výši 70 000 Kč za porušení cenových předpisů podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Rozhodnutí správního orgánu 1. stupně bylo změněno ve výši uložené pokuty tak, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a dále byl z výroku prvostupňového rozhodnutí vyloučen text, který se týkal skutku žalobkyně, spočívající v chybném stanovení celkové ošetrovací doby jako času odpovídajícího skutečnému počtu pacientů ošetřených v předchozím období, bez ohledu na využití kapacity zdravotnického zařízení. Napadeným rozhodnutím tedy nebylo shledáno, že

by žalobkyně uvedeným jednáním porušila ust. § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve znění platném do 17.11.2009 a že by stejným jednáním porušila ust. § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění platném od 18.11.2009.

Žalobkyni byla rozhodnutími správních orgánů uložena pokuta jako fyzické osobě podnikající na základě rozhodnutí o registraci v nestátním zdravotnickém zařízení ve stacionářích: Špindlerův Mlýn, Harrachov a Rokytnice nad Jizerou. Cenová kontrola byla zaměřena na dodržování cenových předpisů Ministerstva zdravotnictví v návaznosti na předpisy Evropské unie při poskytování zdravotní péče.

## **II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)**

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vyšel ze zjištění, že žalobkyni byla uložena pokuta v celkové výši 70.000,- Kč za následující období a jednání :

1) pokuta ve výši 50.000,- Kč byla uložena za období od 1. 7. 2008 do 17. 11. 2009 podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění platném do 17. 11. 2009, a to:

- a) za porušení ust. § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že nedodržela ustanovení § 5 odst. 1 a 2 v návaznosti na Nařízení Rady EHS č. 1408/71, článek 3, odst. 1 „Rovnost zacházení“, jednáním, kterým nedodržela maximální ceny zdravotních výkonů, poskytnutých zahraničním pacientům EU.
- b) za porušení ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť žalobkyně nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6 odst. 1 písm. c) téhož zákona a zahrnovala do kalkulací věcně usměrňovaných cen za zdravotní péči náklady, které neodpovídaly skutečnosti, a dále pro výpočet minutové sazby chybně použila ošetřovací dobu za rok, bez ohledu na fond pracovní doby.

2) pokuta ve výši 20.000,- Kč byla uložena za období od 18. 11. 2009 do 31. 5. 2010 podle ust. § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění platném od 18.11.2009, a to :

- a) za porušení ust. § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že nedodržela ust. § 5 odst. 1 a 2 citovaného zákona v návaznosti na Nařízení Rady EHS č. 1408/71, článek 3, odst. 1 „Rovnost zacházení“, jednáním, kterým nedodržela maximální ceny zdravotních výkonů, poskytnutých zahraničním pacientům EU,
- b) za porušení ust. § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona, neboť nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6 odst. 1 písm. c) citovaného zákona a zahrnovala do kalkulací věcně usměrňovaných cen za zdravotní péči náklady, které neodpovídaly skutečnosti, a dále pro výpočet minutové sazby chybně použila ošetřovací dobu za rok, bez ohledu na fond pracovní doby.

Žalovaný uvedl, že Finanční ředitelství v Hradci Králové rozhodovalo o uložení pokuty v této věci již podruhé, poté, kdy původní prvostupňové rozhodnutí bylo dne 9. 3. 2011 žalovaným zrušeno a v rámci nového projednání bylo úkolem prvostupňového správního orgánu, aby jednání žalobkyně, spočívající v překročení maximálních cen, prokázal konkrétními příklady a důkazy a aby bylo prokázáno a odůvodněno, o kolik byly případně navýšeny oprávněné náklady v jednotlivých kalkulačních položkách nebo byl uveden alespoň kvalifikovaný odhad jejich výše. Správní orgán 1. stupně měl také reagovat na veškeré námitky žalobkyně, zejména uvedené v dokladu č. 5 kontrolního spisu a kvalifikovat,

zda se žalobkyně dopustila porušení při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci a zohlednit při svém rozhodování ošetřovací dobu žalobkyně.

Žalovaný přezkoumal závěry kontrolních zjištění a za průkazný podklad pro uložení pokuty *nepovažoval* ta kontrolní zjištění, která se týkala porušení zákona o cenách v návaznosti na Nařízení rady EHS č. 1408/71 čl. 3 odst. 1 „Rovnost zacházení.“ Žalovaný uvedl, že zpětně nelze jednoznačně doložit, že se u konkrétních pacientů jednalo o nutnou a neodkladnou péči a že proto tito pacienti měli být ošetřeni v režimu maximálních cen. Bylo také zjištěno, že žalobkyně neposkytovala celkovou anestézii cizincům v rámci nutné a neodkladné péče. Proto v této části žalovaný kontrolní zjištění o porušení cenových předpisů neuznal a z hlediska dopadu do výroku správního rozhodnutí tuto část kontrolního zjištění zrušil.

Oproti uvedenému žalovaný shodně jako správní orgán 1. stupně *vzal za prokázané*, že žalobkyně nerespektovala závazný postup při kalkulaci ceny a zahrnovala do kalkulací věcně usměrňovaných cen za zdravotní péči náklady, které neodpovídaly skutečnosti. Považoval za doložené, že po uváděná období žalobkyně výrazně, a to více než tři až pětinasobně navyšovala náklady zahrnuté do věcně usměrňovaných cen, oproti nákladům, které vykázala v účetnictví. Přehled skutečných nákladů a nákladů, které zahrnula do kalkulací minutové sazby, dle žalovaného jednoznačně dokládá, že žalobkyně zahrnula do svých kalkulací celkové náklady v neoprávněné výši, čímž nedodržela pravidla věcného usměrňování cen. Žalovaný považuje kontrolní zjištění, že žalobkyně zahrnula do kalkulací svých věcně usměrňovaných cen neoprávněné náklady za jednoznačně doložené přehledem skutečných nákladů a nákladů zahrnutých do kalkulace minutové sazby na str. 12 a příklady neoprávněné zahrnutých nákladů uvedených na str. 13 a 14 rozhodnutí správního orgánu 1. stupně.

Žalovaný však dále *nepovažoval* za prokázané, že by žalobkyně chybně, pro výpočet minutové sazby použila ošetřovací dobu za rok, bez ohledu na fond pracovní doby. Žalovaný považuje postup žalobkyně za správný, neboť žalobkyně mohla zahrnout své ekonomicky oprávněné náklady do kalkulace ceny v plném rozsahu a tyto náklady pak rozvrhnout pouze s ohledem na skutečně odpracovanou dobu, a to i vzhledem k tomu, že kontrolovaná činnost má převážně sezónní charakter. Poukázal na to, že i správní orgán 1. stupně při svém výpočtu minutových sazeb vycházel z počtu minut odpracovaných žalobkyní. Proto žalovaný i toto kontrolní zjištění nepovažoval za správné a proto ho jako podklad pro uložení pokuty neuznal.

Dále se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádával s odvolacími námitkami žalobkyně, která namítala, že se správní orgán I. stupně nevypořádal s úkoly, které mu uložilo předchozí odvolací rozhodnutí, nedoplnil důkazní řízení. Své námitky v tomto směru směřovala ke kontrolním zjištěním, které spočívaly v překročení maximálních cen a ve stanovení počtu minut pro výpočet minutové sazby. Žalovaný vzhledem k tomu, že tato kontrolní zjištění v neprospěch žalobkyně neuznal, považoval tyto námitky za nadbytečné. K odvolacím námitkám, že se správní orgán 1. stupně nevypořádal se všemi námitkami žalobkyně, které uvedla v průběhu řízení, žalovaný uvedl, že na straně 19 – 28 rozhodnutí správního orgánu 1. stupně jsou uvedeny všechny námitky žalobkyně i reakce správního orgánu na tyto námitky, přičemž správní orgán 1. stupně se s těmito námitkami dostatečně vypořádal.

Žalobkyně v odvolání popírala své deliktní jednání, které mělo spočívat v tom, že zahrnovala do věcně usměrňovaných cen náklady, které neodpovídaly skutečnosti. Uvedla, že

rozdíl mezi náklady skutečnými a kalkulovanými neodůvodňuje jakýkoliv závěr, že započítala neoprávněné náklady. Správní orgán nepostupoval dle racionálních úvah a nezohlednil vynaložení nákladů žalobkyně jako řádného hospodáře, kdy je nutné zohlednit všechny okolnosti a nelze s naprostou jistotou odhadnout budoucí vývoj. Žalobkyně nadto namítala, že regulace věcným usměrňováním cen na ní nedopadá a že takové ceny neuplatňuje. Vytýkala, že správní orgán hodnotil pomocné materiály a v rozhodnutí není uvedeno, jaký závazný postup měla porušit.

K uvedeným námitkám žalovaný považoval z tabulky na straně 12 rozhodnutí správního orgánu I. stupně za doložené, že žalobkyně zahrnula do kalkulací věcně usměrňovaných cen vyšší než ekonomicky oprávněné náklady. Z tohoto přehledu vyplynulo, že po celé kontrolované období byly do kalkulací věcně usměrňovaných cen zahrnovány několikanásobně vyšší náklady, než odpovídalo skutečnosti. Při kalkulování ceny je obvyklé vycházet z nákladů minulého období a není možné, aby v období několika let byly náklady zahrnuté v kalkulacích mnohonásobně překračovány. K namítaným podkladům uvedl, že správní orgán I. stupně ve svém závěru nevycházel z podkladů pomocných, ale z těch, které jsou obsaženy ve spise, např. v příloze č. 3 ke kontrolnímu protokolu a z přehledu příjmů a výdajů v dokladu č. 10 kontrolního spisu.

Žalovaný dále odůvodňoval výši uložené pokuty, hodnotil sazbu uložené pokuty podle znění zákona o cenách před novelou a po novele s tím, že u každého sankcionovaného období přihlédl ke kritériím uvedeným v zákoně o cenách.

Z uvedených důvodů žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

### **III. Žaloba**

Žalobkyně v podané žalobě předně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost v tom, k jakým změnám výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím rozhodnutím dochází. Poukazuje na jednotlivé části, jímž se mění a potvrzuje rozhodnutí o pokutě a dovozuje, že v napadeném rozhodnutí nejde o změnu, ale spíše o postup podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) , nikoli podle písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. K tomuto předpokladu žalobkyně vede skutečnost, že v původním rozhodnutí o pokutě a i v napadeném rozhodnutí jde zjevně o nejméně 2 až 3 skutkové podstaty správního deliktu, navíc se vzájemně v odůvodnění rozhodnutí prolínající a podmiňující. Dle žalobkyně lze v napadeném rozhodnutí obtížně shledat důvody pro rozhodnutí a naplnění věcné podstaty deliktního jednání pro jeho vnitřní rozpornost.

Nicméně žalobkyně dále sama vyjadřuje své přesvědčení o tom, že napadeným rozhodnutím byla postižena uložení pokuty toliko za deliktní jednání spočívající v tom, že nerespektovala závazný postup při kalkulaci ceny podle zákona o cenách a do kalkulací věcně usměrňovaných cen za zdravotní péči zahrnovala náklady, které neodpovídaly skutečnosti.

Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí ohledně jejího jednání nepřináší žádnou přezkoumatelnou úvahu, nýbrž toliko odkaz na části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Poukazuje na to, že v této věci je již rozhodováno podruhé, avšak správní orgán se nevypořádal s úkoly, které mu uložil odvolací správní orgán v původním řízení. Nedoplnil důkazní řízení a neodstranil vady. Rozhodnutí neobsahuje žádné skutkové vyličení rozhodujících skutečností, v rozhodnutí absentují skutková zjištění, ze kterých by bylo možné

usoudit na důvody pro uložení pokuty. Uvádí, že žalobkyně poskytuje dílčí zdravotní výkony zásadně ambulantním způsobem v jiných zdravotnických zařízeních, který vylučuje akutní narkózy jako život zachraňující zdravotní výkon, neposkytuje pravidelnou zdravotní péči ve stacionárním zdravotnickém zařízení po stanovenou pracovní dobu. U žalobkyně jde o provedení zdravotních výkonů k žádosti pacienta prostřednictvím jiného zdravotnického zařízení. Žalobkyně nevystupuje samostatně v poměru k příjemci zdravotního výkonu, proto namítá, že rozhodnutí je v závěrech o deliktním jednání nezákonné, jestliže je žalobkyni vytýkáno, že nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci a to již jen proto, že napadeným rozhodnutím byl rovněž odstraněn delikt ve vztahu k výpočtu minutové sazby v poměru k použité celkové ošetrovací době za rok, bez ohledu na fond pracovní doby. V tomto směru není zřetelné, zda je žalobkyni vytýkáno nedodržení závazného postupu při tvorbě ceny, přičemž správní orgán nijak neidentifikuje a neuvádí, o jaký závazný postup se jedná a nemůže postačovat toliko konstatování, že věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek pro sjednání cen. Poukazuje na nedostatek úvahy v tom, že žalobkyni je vytýkán růst kalkulovaných nákladů na jednu ošetrovací minutu v důsledku poklesu počtu pacientů, a to na základě volné úvahy správního orgánu, že každoročně klesající počet ošetřených pacientů zpochybňuje ekonomickou oprávněnost vynaložených nákladů. Přitom správní orgán příkladmo uvádí jen PHM, mzdové náklady, pořízení anesteziologického přístroje a údržbu anesteziologického přístroje a léky. Žalobkyně namítá, že výše rozdílu mezi náklady skutečnými a kalkulovanými neodůvodňuje závěr, že žalobkyně kalkulovala ekonomicky neoprávněné náklady. Správní orgán musí postupovat na základě racionální úvahy, která v odůvodnění popsána není a zcela absentuje. Správní orgán si neujasní, zda by dané náklady v konkrétních poměrech žalobkyně řádný hospodář vynaložil. Je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže lze brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude třeba adekvátně reagovat. Takové úvahy žalobkyně v napadeném rozhodnutí postrádá. Žalobkyně namítá, že rozhodnutí je nezákonné i proto, že na její činnost, jako na činnost nesmluvního zdravotnického zařízení z části dopadá režim maximálních cen, porušení v tomto směru však není žalobkyni vytýkáno a ani nebylo shledáno. Nebyl zjištěn žádný případ, pro který by na žalobkyni dopadal režim věcně usměrňovaných cen u zdravotní péče, která je poskytována účastníku veřejného zdravotního pojištění, tj. osobě, jež je pojištěna u tuzemské zdravotní pojišťovny a prokáže se platným průkazem pojištěnce. V bližším odůvodnění a v žalobních bodech žalobkyně odkázala na podané odvolání.

Z uvedených důvodů se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí.

#### **IV. Vyjádření žalovaného**

Žalovaný uvádí, že správní orgán 1. stupně ve svém rozhodnutí o pokutě podrobně popsal skutkový stav, jeho srovnání se zákonnou úpravou a uvedl důvody porušení cenových předpisů. Žalovaný reagoval na námitky žalobkyně, pokud námitky akceptoval, uvedl svoji správní úvahu o těchto skutečnostech, pokud je neakceptoval a považoval odůvodnění správního orgánu za dostatečné, odkázal na příslušné části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu 1. stupně. Vzhledem k tomu, že správní řízení 1. a 2. stupně tvoří jeden celek, nelze tvrdit, že žalovaný musí znovu uvést všechny rozhodné skutečnosti pro uložení pokuty a jejich odůvodnění ve svém rozhodnutí.

K věcnému posouzení závazného postupu při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci žalovaný popírá, že by neuvedl, o jaký závazný způsob při tvorbě a kalkulaci ceny se jedná.

Poukazuje na cenová rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, která jsou uvedena v prvoinstančním rozhodnutí a i na další předpisy Ministerstva zdravotnictví, týkající se regulace cen zdravotní péče a specifických zdravotních výkonů. Má za to, že je tedy zřejmé, které předpisy byly porušeny. Tyto předpisy pak žalobkyně má znát při provozování své podnikatelské činnosti. Uvádí, že správní orgán 1. stupně podrobně vyčíslil v tabulkách, z podkladů, které mu byly poskytnuty žalobkyní a které jsou součástí spisového materiálu, v jaké výši došlo k rozdílům mezi náklady skutečnými a náklady kalkulovanými. Z účetnictví žalobkyně vyplývá, že žalobkyně do kalkulací cen zahrnula vyšší náklady, než vůbec vynaložila i na více činností. Z tabulky č. 3 v prvoinstančním rozhodnutí vyplývá, že kalkulace cen až pětinasobně převyšují skutečně vynaložené náklady. Z tabulky č. 1 na straně 8 rozhodnutí správního orgánu 1. stupně vyplývá, že např. na zdravotní péči v roce 2007 měla žalobkyně příjem 1 086 288,- Kč, výdaje 303 099,- Kč a zisk 733 189,- Kč. Pro další sledované roky jsou údaje obdobné. Tyto náklady by vynaložil řádný hospodář i s ohledem na nepředvídané okolnosti, které mohou nastat v následujícím období.

K námitce, že nebyl zjištěn žádný případ, pro který by na žalobkyni dopadal režim věcně usměrňovaných cen, žalovaný uvádí, že nesmluvní zdravotnické zařízení poskytuje nutnou a neodkladnou péči pro pacienty z ČR i ze zemí EU, kteří mají zdravotní pojištění a to v režimu maximálních cen. V případě odkladné péče se na tyto pacienty uplatní režim věcně usměrňovaných cen. Správní řízení se zaměřilo na kalkulace věcně usměrňovaných cen, bez ohledu na to, zda byli takoví pacienti ošetřeni a vady v kalkulaci byly cenovými kontrolními orgány zjištěny.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

## **V. Jednání před soudem**

Při jednání před soudem zástupce žalobkyně osvětloval způsob poskytování lékařské péče žalobkyní v oblasti Krkonoš tak, že jde o činnost spočívající v účasti a anestézii u úrazů a při jejich ošetření, pro které jsou zařízení pracoviště podle registrací Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a Krajského úřadu Libereckého kraje v konkrétních místech Špindlerově Mlýně, Harrachově a Rokytnici nad Jizerou, které jsou vybaveny uspávacími přístroji a dýchacím přístrojem, se kterým se žalobkyně účastňuje při zásazích na místě samém spolu s Horskou službou. Je potřeba, aby takto byla vybavena již z toho prostého důvodu, že úrazy, které se stávají mimo ordinaci a které ošetřuje při výjezdech, jsou úrazy vážné. Jde o zabezpečení pacienta při úrazech v místě vyprošťování a převozu do nemocnice. Odtud vnímání výpočtu těch nákladů, které neměly být přiměřené. Žalovaným příkladmo vypočtené náklady jsou liché a není uvedeno, jaké náklady v tomto směru považuje žalovaný za neoprávněné.

Zástupce žalobkyně dále zdůraznil skutečnost, že anesteziologická činnost je vykonávána trvale od počátku zimní sezony v průběhu tří měsíců na všech pracovištích a po dobu, kdy k těm úrazům dochází je žalobkyně trvale přítomna od 9:00. hod do 21:00 každého dne po dobu zimní sezony. Uhrady za lékařskou péči – za anestezii jsou poskytovány za služby v terénu a nikoliv v ordinaci. Tento pobyt je doložen tím, jak je vymezena ordinační doba. Při výpočtu nákladů do hodin byly uznávány jenom hodiny skutečného výkonu činnosti tak, jak vyplývá i z kontrolní zprávy, a to že bylo vypočítáváno jenom 152, 150 a 130 hodin v jednotlivých letech 2007, 2008, 2009. To je vykázaná doba pouze ošetření, tj. trvání narkózy. To jsou minutové záležitosti, to je součet minut, který je považován za odpracovanou dobu, ale odpracovaná doba je doba přítomnosti. Ve skutečnosti je to ale 12 x 4

x 30, v průměru 120 dní, nikoliv tedy těch 152 hodin, ale podstatně větší fond, kdy je žalobkyně přítomna a musí být přítomna, protože není možné se pochopitelně z důvodu charakteru výkonu předmětné činnosti vzdálit.

Zástupce žalobce k obrazu výkonu celé činnosti žalobkyně předložil listiny prokazující charakter činnosti žalobkyně, a to Certifikát Horské služby Krkonoše o absolvování kurzu lavinových psů žalobkyní a rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení žalobkyně vydaná Krajským úřadem Královéhradeckého kraje a Krajským úřadem Libereckého kraje jako registrace k anesteziologické činnosti u všech tří míst zařízení.

Soud rozhodl, že nebude provádět dokazování uvedenými listinami předloženými žalobkyní při ústním jednání.

Žalovaný se s omluvou ústního jednání nezúčastnil.

## **VI. Posouzení věci městským soudem**

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) a to v mezích žalobních bodů.

Žaloba je důvodná.

Soud se zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, které žalobkyně uplatnila ve dvou směrech: pro nesrozumitelnost výroku rozhodnutí, jímž byla provedena změna výroku prvostupňového rozhodnutí o pokutě a pro nedostatek odůvodnění při věcném posuzování deliktního jednání žalobkyně.

Soud nepřisvědčuje žalobkyni v její námitce nesrozumitelnosti výroku napadeného rozhodnutí ani její výhradě ke způsobu procesního rozhodování žalovaného dle správního řádu.

Předně z výroku napadeného rozhodnutí ve spojení s výrokem prvostupňového rozhodnutí o pokutě je zřejmé, jaké výroky rozhodnutí o pokutě a v jakém rozsahu byly změněny. Byla změněna část výroku I. rozhodnutí v tom, že žalobkyni byla snížena pokuta z částky 70 000 Kč na 25 000 Kč, a to v důsledku neuznání a vypuštění skutkové podstaty správního deliktu, spočívajícího v nedodržování maximálních cen zdravotních výkonů a porušení zásady rovnosti zacházení“ a dále v neuznání a vypuštění skutkové podstaty, spočívající v chybném stanovení ošetrovací doby pro výpočet minutové sazby zdravotního výkonu.

Uvedená změna rozhodnutí o pokutě, která postihuje toliko část výroku I. rozhodnutí o pokutě a to tím, že vyčleňuje z postihu jen některá deliktní jednání a v důsledku toho moderuje uloženou pokutu, je takové povahy, která umožňuje postup odvolacího orgánu podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle citovaného zákonného ustanovení lze přistoupit ke změně rozhodnutí z důvodu, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo, že je nesprávné. Uvedené důvody byly žalovaným shledány a vzhledem k tomu, že žalovaný současně neshledal důvod k vyloučení postihu zbývajících deliktního jednání žalobkyně uvedeného ve výroku I, učinil tak (a to dovořeně a přehledněji) cestou změny části výroku při ponechání zbývajících částí ohledně deliktu, který považoval za prokázaný.

V provedené změně není napadené rozhodnutí nesrozumitelné, neboť v porovnání s výrokem rozhodnutí o pokutě, je ze změny zřejmé, za jaké jednání je žalobkyně sankcí postižena. Ostatně tomuto rozhodnutí správně porozuměla i žalobkyně, neboť poté, kdy sice v podané žalobě namítala nesrozumitelnost rozhodnutí a poukazovala na složitost vymezení skutkových podstat správního deliktu, sama vzápětí v žalobě vyjádřila přesvědčení, že výslednou pokutou byla postižena toliko za delikt ní jednání, spočívající v tom, že nerespektovala závazný postup při kalkulaci ceny podle zákona o cenách tím, že do kalkulací věcně usměrňovaných cen za zdravotní péči zahrнула neoprávněné náklady.

K uvedenému rozsahu delikt ní odpovědnosti žalobkyně proto i městský soud zaměřil přezkum zákonnosti rozhodnutí z podnětu žalobní námitky nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí pro nedostatek důvodů a úvah žalobce o podstatě jednání žalobkyně.

Podstatou delikt ního jednání žalobkyně **v období od 1.7.2008 do 17.11.2009** bylo podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách porušení cenových předpisů podle § 15. Žalobkyně byla vedena k odpovědnosti konkrétně za porušení ust. § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

Podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění platném do 17.11.2009 prodávající poruší cenové předpisy, jestliže nerespektuje cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení cen, maximální podíl promítnutí změny cen určených vstupů nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1.

Podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění platném do 17.11.2009 věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Tyto podmínky jsou: závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci.

Podstatou delikt ního jednání žalobkyně **v období od 18.11.2009 do 31.5.2010** bylo porušení ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění platném od 18.11.2009 právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1,

Podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění platném od 18.11.2009 věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Tyto podmínky jsou závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.

Aby žalobkyně mohla být oprávněně vedena k sankční odpovědnosti za porušení ust. § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění platném do 17.11.2009 muselo by být v řízení náležitě prokázáno a odůvodněno, jakým způsobem a jaký závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci žalobkyně nerespektovala.

Rozhodnutí o uložení pokuty se ve vztahu k výše uvedené skutkové podstatě správního deliktu opírá, mimo jiné, o přehled příjmů a výdajů, dalších účetních dokladů a podkladů pro kalkulaci ceny lékařských výkonů pro roky 2008-2010, v nichž je uveden druh předpokládaných nákladů pro sezónu daného roku a dále o podklad – Věcně usměrňované



ceny ( principy stanovení věcně usměrňovaných cen), vyhotovený pro každý rok samotnou žalobkyní. Poslední jmenovaný doklad správní orgán 1. stupně ve svém rozhodnutí cituje jako vnitřní směrnici žalobkyně, v níž žalobkyně stanoví metodiku výpočtu věcně usměrňovaných cen (dále také VUC) pomocí výpočtu dle průměrně ošetřované doby dle skutečného provozu (T) násobenou hodnotou minutové režijní sazby (MRS), což jsou náklady, které jsou vypočteny metodikou cenových předpisů a jsou přepočítány na 1 minutu pracovní doby.

Směrnice žalobkyně stanoví metodiku výpočtu vzorcem:

$$VUC = T \times MRS$$

V dané věci z důvodu změny skutkové podstaty provedené výrokem napadeného rozhodnutí není pochybné, že pro výpočet věcně usměrňovaných cen byla žalobkyní správně použita celková ošetřovací doba dle skutečnosti předchozího roku a tato doba jako ošetřovací, resp. odpracovaná měla vstoupila do výpočtu minutové sazby věcně usměrňovaných cen.

Na základě uvedeného vyloučení pochybení žalobkyně ohledně použití doby vstupující do výpočtu, týká se vytýkané porušení cenových předpisů toliko složky nákladů na zdravotní péči, vstupujících do MRS. Z hlediska nákladů na zdravotní péči tedy bylo pro posouzení jednání žalobkyně podstatné zjistit nejen jaké náklady žalobkyně vkládala (kalkulovala) do výpočtu VUC, ale v čem započtením nákladů, které jsou jí vytýkány jako neoprávněné, porušila závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci. V rozhodnutí o uložení pokutě jsou v tomto směru uvedeny tabulky č. 1 a č. 2, které obsahují výdaje o příjmech a výdajích žalobkyně dle účetnictví za roky 2008-2010, orientační propočet zisku ze zdravotní péče poskytnuté v předmětných zdravotnických zařízeních Medical centru (Špindlerův mlý, Rokytnice, Harachov) a v dalších nemocnicích a tabulka č. 3, v níž se porovnávají skutečné náklady (dle daňové evidence žalobkyně) a kalkulované náklady (dle podkladů žalobkyně pro kalkulaci cen). Aniž by správní orgán 1. stupně nejprve uvedl, z jakých důvodů považuje žalobkyní kalkulované náklady za neoprávněné, posuzoval je jako neoprávněné v následných výpočtech výše minutové sazby a na těchto výpočtech za každý rok dle vzorce ( $VUC = T \times MRS$ ) prokazoval právě vliv neoprávněně navýšených celkových kalkulovaných nákladů na výši minutové sazby pro výpočet VUC.

Přestože správní orgán 1. stupně dále ve svém rozhodnutí uvedl příklady neoprávněně navýšených kalkulovaných nákladů v položkách PHM, nákladů na mzdy, pořízení a údržbu anesteziologického přístroje a techniky a náklady na léky a materiál, přičemž rozdíl mezi skutečnými náklady a náklady kalkulovanými považoval za zcela průkaznou skutečnost o zahrnování ekonomicky neoprávněných nákladů do kalkulace, nepodrobil tato svá skutková zjištění náležitému právnímu posouzení. Uvedl toliko, že cena zboží, které je věcně usměrňováno, musí být stanovena tak, že do ní lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo. Správní orgán 1. stupně a potažmo žalovaný, který k odvolacím námitkám žalobkyně toliko převzal údaje z kontrolních zjištění a úvahy správního orgánu 1. stupně také neupřesnil, jaký závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci měla žalobkyně porušit, resp. neuvedl závazný postup, dle který měla žalobkyně dodržovat a hlediska, dle kterých měla své budoucí náklady kalkulovat. Jestliže dle žalovaného věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek pro sjednání cen a mezi tyto podmínky náleží závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, bylo na správním orgánu, aby tento závazný postup uvedl jako právní podklad a vyložil, jak se posuzují ekonomicky

oprávněné náklady. Soud přisvědčuje tomu, že správní orgán 1. stupně určitou úvahu ve svém rozhodnutí uvedl, totiž že kalkulované náklady neodpovídají skutečným nákladům minulých let, to však v době rozhodování mohl učinit pouze ve vztahu k r. 2008 a k r. 2009 (v době kontroly nebyly známy skutečné náklady za rok 2010), přičemž není zřejmé, zda dle závazného pokynu, podle kterého jednání žalobkyně posuzuje, je tato úvaha jediným možným a určujícím kritériem, resp., jaká věcná hlediska (např. povaha činnosti, místní podmínky, způsob materiálového vybavení, počet zaměstnanců s apod.) mohou být v kalkulaci zvažovány a jak tomu bylo u žalobkyně. Správní orgán rovněž pouze konstatoval, že některé kalkulované položky nelze porovnat se skutečnými náklady dle daňové evidence, aniž by se, přistoupil-li ke správnímu trestání, snažil tyto náklady v součinnosti se žalobkyní objasnit. Správní orgán rovněž neuvedl, jaké předpisy (zřejmě účetní) žalobkyně nesprávně aplikovala, jestliže kalkulovala nákup pořízení anesteziologického přístroje a nákup odpařovače a jak toto případné porušení zapříčiňuje porušení závazného pokynu při tvorbě a kalkulaci ceny, byla-li kontrola zaměřena na dodržování *cenových* předpisů.

Správní orgán 1.stupně ve svém rozhodnutí při uvození, že cenová kontrola byla zaměřena na dodržování cenových předpisů následně uvedl cenové předpisy, vztahující se na regulaci cen zdravotní péče a specifických zdravotních úkonů. Konkrétně uvedl Cenové rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 20.12.2007 (účinné od 1.1.2006), Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2009/FAR ze dne 10.12.2008 (účinný od 1.1.2009), Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2009/DZP-2 ze dne 4.5.2009 (účinný od 1.8.2009) a Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2010/DZP ze dne 4.12.2009 (účinný od 1.1.2010). Z uvedených cenových předpisů citoval ustanovení, která upravují, jaká zdravotní péče se regulovanou cenou upravuje (péče poskytovaná účastníku veřejného zdravotního pojištění), za jakých podmínek (není hrazena z veřejného zdravotního pojištění), jakým zdravotnickým zařízením (které není ve vztahu s příslušnou zdravotní pojišťovnou) a kdo je účastníkem veřejného zdravotního pojištění. Uvedená ustanovení cenových předpisů, která správní orgán považoval za relevantní, však neupravují metodiku tvorby a kalkulaci ceny a správní orgán v rozhodnutí neuvedl, jaký závazný pokyn upravuje metodiku tvorby ceny nebo její kalkulace u věcně usměrňovaných cen, který měla žalobkyně porušit. Ve vztahu k takovému předpisu také neuvedl, proč a z jakých důvodů některé kalkulace do nákladů nepatřily, nebo byly shledány za neoprávněně navýšené. Tuto absenci úvah žalovaný v napadeném rozhodnutí neodstranil a závěrům správního orgánu 1. stupně nebylo možné přisvědčit ani na základě podkladu, kterým je kontrolní protokol ze dne 24.9.2010 č. 11/2010, v němž se kontrolní orgán v rozsahu kontroly cenové tvorby omezuje pouze na tabulkového porovnání skutečných a kalkulovaných nákladů od r. 2007 do r. 2009 a konstatuje porušení závazného postupu při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci, aniž by tento závazný postup specifikoval. Žalobkyně tedy při seznámení s kontrolními zjištěními neměla možnost seznat, jaký závazný postup při tvorbě ceny či při její kalkulaci porušila.

Správní orgány tedy nevymezily závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci a nepodřadily jednání žalobkyně pod konkrétní závazný postup dle cenových předpisů uvedených v rozhodnutí, jenž měla žalobkyně porušit. Vzhledem k tomu, že v dané věci jde o správní trestání, je nezbytné, aby žalobkyně, již je ukládána sankce za nedodržení určitého závazného postupu, nepochybně věděla, jakého jednání (v jeho skutkových znacích) se dopustila a zda toto jednání lze podřadit pod ta ustanovení zákona o cenách, za jejichž porušení jí byla pokuta uložena.

Žalobkyni byla pokuta uložena také za jednání v období od 18.11.2009 do 31.5.2010, které mělo spočívat *ve sjednání nebo požadování ceny*, jež nebyla v souladu s podmínkami

věcného usměrňování cen. V tomto skutkovém znaku se správní orgány jednáním žalobkyně nezabývaly. Správní orgán 1. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že ceny skutečně účtované pacientům nepřevyšovaly ceny kalkulované, v některých případech byly ceny skutečně účtované nižší, byť snížení cen u pacientů bylo v porovnání s výší kalkulovaných nákladů zanedbatelné. Uvedené hodnocení však souvisí s posouzením *kalkulace ceny*, nikoliv se *sjednáváním a požadováním* věcně neusměrňované ceny vůči pacientům. To žalobkyně v odvolání namítala a s tím se měly správní orgány ve smyslu původního rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 9.3. 2011 vypořádat. Z uvedeného, bez dalších konkrétních a prokázaných zjištění účtování cen vůči pacientům, nelze vzít za prokázané, že by žalobkyně *sjednávala či požadovala* cenu, jenž by nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen. K tomuto znaku skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění platném od 18.11.2009 nejsou v kontrolním protokolu, ale zejména v rozhodnutí o uložení pokuty uvedena žádná průkazná a odůvodněná zjištění.

## VII. Závěr

Na základě shora uvedených skutečností Městský soud v Praze podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil napadené rozhodnutí pro vadu řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí pro nedostatek náležitého právního posouzení jednání žalobkyně dle závazného postupu jako podmínky věcného usměrňování cen a dále i pro neúplnost posouzení jejího jednání z hlediska celé skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění platném od 18.11.2009. Současně podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž tento správní orgán vytýkané nedostatky hodnocení jednání žalobkyně odstraní a znovu rozhodne.

Výrok o náhradě nákladů řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně měla ve věci úspěch.

Náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč a náklady právního zastoupení žalobkyně advokátem.

Náklady právního zastoupení tvoří odměna za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby) po 2.100,- Kč dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a za 2x paušál 300,- Kč dle § 13 odst. 3 vyhl.č. 177/1996 Sb. ve znění účinném do 31.12.2012 a za 1 úkon právní služby (účast při jednání) po 3 100 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a dále za 1x paušál po 300 Kč dle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky ve znění účinném po 1.1.2013.

Náklady zastoupení dále tvoří, dle vyúčtování právním zástupcem žalobkyně, cestovné z Hradce Králové do Prahy a zpět (2x 120 km) osobním automobilem Mercedes Benz 270CDi při průměrné spotřebě 7,5 l/100 km motorové nafty (doloženo technickým průkazem) a při náhradě za užívání vozidla dle vyhl. č. 328/2014 Sb. částku 1 536 Kč a dále zástupci náleží náhrada za čas na cestě za 8 půlhodin po 100 Kč v částce 800 Kč.

DPH k uvedeným položkám zastoupení činí částku 2 212,56 Kč.

Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí tedy 16 748,56 Kč, tj. 16 749 Kč.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku 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. 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.

V Praze dne 4. listopadu 2015

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.