



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobkyně: a) **Oblastní nemocnice Příbram, a.s.**, se sídlem Příbram V, Zdaboř, Podbrdská 269, b) **Oblastní nemocnice Kladno, a.s., nemocnice Středočeského kraje**, se sídlem Kladno, Vančurova 1548, c) **Oblastní nemocnice Mladá Boleslav, a.s., nemocnice Středočeského kraje**, se sídlem Mladá Boleslav, tř. Václava Klementa 147, d) **Oblastní nemocnice Kolín, a.s., nemocnice Středočeského kraje**, se sídlem Kolín, Žižkova 146, e) **Nemocnice Rudolfa a Stefanie Benešov, a.s., nemocnice Středočeského kraje**, se sídlem Benešov, Máchova 400, všechny zastoupeny JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Praha 5, Kořenského 1107/15, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, Palackého náměstí 4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 26. 9. 2011, č. j. MZDR 64308/2011-1/PRO,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 26. 9. 2011, č. j. MZDR 64308/2011-1/PRO, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyním náhradu nákladů řízení ve výši 24 054,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Tomáše Hlaváčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se podanou žalobou domáhaly zrušení rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 26. 9. 2011, kterým byl zamítnut jejich rozklad proti rozhodnutí

Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 3. 2011, č. j. 43562/2009-30/OZS, jímž byl podle ust. § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu zamítnut jejich návrh na zápis Veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení Středočeského kraje do rejstříku neziskových ústavních zdravotnických zařízení podle ust. § 30 odst. 1 zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Ministr zdravotnictví v napadeném rozhodnutí uvedl, že bez ohledu na námítky uplatněné v rozkladu musí odvolací orgán vždy zkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí a postupu správního orgánu, který mu předcházel. Důvody pro zamítnutí návrhu na zápis veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení byly věcně správné a zákonné i legitimní, neboť není v zájmu příjemců zdravotní péče (především pacientů) vytvářet nestabilní a objektivně dosud praxí nevyužívané právní formy poskytovatelů zdravotní péče - viz také nálezy Ústavního soudu vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 483/2006 Sb. nebo čl. 110 nálezu Ústavního soudu vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 251/2008 Sb. Ministerstvo zdravotnictví při rozhodování vzalo v potaz oprávněné zájmy široké veřejnosti, která je příjemcem zdravotní péče a která má zájem na účelné, efektivní a hospodárné zdravotní péči, a to s ohledem i na takovou organizaci zdravotnictví, která by zajistila kvalitnější realizaci práva na zdravotní péči v režimu systému veřejného zdravotního pojištění. Tento zájem považovalo Ministerstvo zdravotnictví za zájem veřejný takového významu, že je nutno v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu vzít v úvahu specifické právní i právně politické okolnosti daného případu, které spočívají především v návrhu na zrušení zákona č. 245/2006 Sb. Jedná se zejména o to, že Ministerstvo zdravotnictví jako ústřední orgán státní správy v oblasti zdravotní péče musí prosazovat systém umožňující a současně zabezpečující poskytování péče o zdraví tak, aby se vytvořily podmínky pro reálné naplnění ústavně zaručeného práva na život a práva na ochranu zdraví. V případě zápisu předmětného zdravotnického zařízení do rejstříku, který by poté byl právním předpisem - jehož přijetí lze s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat - zrušen, by došlo nejenom k porušení výše citovaných ústavních práv, ale i k zásahu do práv navrhovatelů nabytých v dobré víře. Tím by byl nejen porušen § 2 odst. 3 správního řádu, ale především by byla dotčeno právo navrhovatelů na pokojné a nerušené užívání majetku. K námitce nezachování práva dle § 36 odst. 3 správního řádu pak ministr zdravotnictví uvedl, že v průběhu řízení správní orgán komunikoval s navrhovatelem a jednal v součinnosti s ním. I když došlo k formálnímu pochybení, neboť navrhovatelé nebyli výslovně vyzváni k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí, intenzita tohoto porušení procesních pravidel řízení nebyla tak závažná, aby došlo k omezení práva účastníka řízení. Námitce nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti pak ministr zdravotnictví nepřisvědčil.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobkyně namítly nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a nepřijatelnou svévoli. Svůj závěr, že porušení zákona nebylo shledáno, rozkladový orgán ve vztahu k rozkladovým námitkám neodůvodnil, s námitkami žalobkyň se nijak nevypořádal a rozhodl svévolně. Provedené uvážení, jaké právní formy poskytovatelů zdravotní péče jsou či nejsou v zájmu jejich příjemců, není a nemůže být podkladem pro rozhodnutí právnické osoby do zápisu do veřejného rejstříku, podložené splněním zákonných podmínek. Žalovaný se ostatně ani nepokusil odůvodňovat, jak a čím že by snad byly tyto zájmy ohroženy, pouze konstatoval, že právní formy žalobkyň jsou dosud praxí neověřené. Žalobkyně upozornily na to, že právní argumentace žalovaného, opřená o nálezy Ústavního soudu,

je zcela zavádějící a irelevantní. Pokud jde o nález vyhlášený pod č. 483/2006 Sb., Ústavní soud v něm nerozhodoval o právní formě zdravotnických zařízení, ale pouze zrušil některá ustanovení, která narušovala právo na samosprávu a právo vlastnické. K otázce souladu zákona č. 245/2006 Sb. se zájmem pacientů se naopak Ústavní soud vyjádřil v zásadě pozitivně. Druhý nález Ústavního soudu, v rozhodnutí zmíněný pod č. 251/2008 Sb., se v ničem netýká veřejných ústavních neziskových zdravotnických zařízení, ale poplatků ve zdravotnictví. Žalobkyně v předmětném nálezu neshledaly jedinou myšlenku, která by byla aplikovatelná na předmět správního řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku. Pokud jde o procesní námitky porušení práva účastníka dle § 36 odst. 3 správního řádu, předmětem posouzení v řízení o opravném prostředku by měla být vždy skutečnost, zda došlo k porušení zákona, nikoli uvážení o intenzitě tohoto porušení. Účastník má právo na to, aby řízení před správním orgánem bylo vedeno v souladu se zákonem. Toto právo je absolutní. Částečná zákonnost vedení řízení či intenzita porušení zákona jsou pojmově nemyslitelné. Žádný orgán veřejné moci, ani ministr vlády ČR, není nadán pravomocí posuzovat, zda nezákonnost výkonu vrchnostenské správy je dostatečně intenzivní k tomu, aby došlo k porušení ústavou garantovaného práva na spravedlivý proces. Pro úplnost žalobkyně dodaly, že žalovaný svou věcnou argumentaci opírá o předpoklad vysoké pravděpodobnosti očekávání, že zákon č. 245/2006 Sb. bude v nejbližší době na základě projednávaného poslaneckého legislativního návrhu zrušen. Z veřejně dostupných informací se nicméně jeví, že tento předpoklad nemá oporu v reálném politickém rozložení, jak vyplývá ze skutečnosti, že dne 26. 10. 2011 byl návrh zákona, jímž se zákon č. 245/2006 Sb. zrušuje, zamítnut v Senátu. Žalobkyně tedy uzavřely s tím, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem a zásadním způsobem omezilo jejich veřejná subjektivní práva. Navrhly proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a aby jim přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil s tím, že setrval na obsahu argumentace v odůvodnění napadeného rozhodnutí a odmítl žalobní námitky; poukázal též na to, že zákon č. 245/2006 Sb. byl skutečně bez náhrady zrušen.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 18. 9. 2009 podaly žalobkyně u Ministerstva zdravotnictví návrh, aby do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení bylo podle zákona č. 245/2006 Sb. zapsáno Veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení Středočeského kraje.

Ministerstvo zdravotnictví dne 3. 3. 2011 tento návrh podle ust. § 30 odst. 7 zákona č. 245/2006 Sb. zamítlo, přičemž v odůvodnění uvedlo, že v průběhu řízení bylo nutno odstranit vady návrhu a též prostudovat jeho podklady; k tomu byl usnesením ze dne 28. 1. 2010 ustanoven znalec. Na základě jeho posudku pak byly žalobkyně vyzvány k odstranění dalších zjištěných nedostatků v podkladech. Nakonec Ministerstvo zdravotnictví dospělo k závěru, že návrhu nelze vyhovět. Poukázalo především na to, že skupina poslanců předložila dne 14. 2. 2011 sněmovně návrh zákona, kterým se zrušuje zákon č. 245/2006 Sb. Návrh zákona obsahuje ustanovení o tom, že řízení zahájená podle zákona č. 245/2006 Sb., která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se zastaví. Pokud by do doby do doby nabytí účinnosti

uvedeného zákona došlo ke vzniku navrhovaného zdravotnického zařízení, bylo by nutné v rámci tohoto zrušovacího zákona jednoznačně vymezit, jak naložit s tímto zařízením. V úvahu připadá jeho transformace na jinou existující právní formu obchodní společnosti, s tím, že zákonem bude vymezeno časové období, do kterého bude nutné transformaci zdravotnického zařízení dokončit. V opačném případě se bude pravděpodobně mít za to, že marným uplynutím lhůty nutné pro dokončení transformace kraje na jinou formu vstupuje dané zdravotnické zařízení do likvidace bez právního nástupce. S ohledem na skutečnost, že dle návrhu by zákon nabyl účinnosti již dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (k čemuž dojde pravděpodobně v nejbližším možném termínu), lze dovodit, že v případě vzniku Veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení Středočeského kraje by byla existence tohoto subjektu omezena na velmi krátkou dobu a v souvislosti s případnou následnou jeho povinnou transformací na jinou právní formu vzniknou jeho zřizovateli nepochybně nemalé finanční náklady, které půjdou náklady k tíži Středočeského kraje. Vznik tohoto zdravotnického zařízení a následná transformace na jiný typ obchodní společnosti, a to v relativně krátké době po jeho vzniku, může mít za následek negativní dopady na stabilitu systému poskytování veřejné zdravotní péče ve Středočeském kraji, včetně kvality takto poskytované péče (s přihlédnutím k nejistotě lékařů s ohledem na neustálé právní změny a postavení zdravotnického zařízení, ve kterém působí).

Proti tomuto rozhodnutí podaly žalobkyně rozklad, v němž namítly jeho nepřezkoumatelnost pro absenci relevantního odůvodnění podle ust. § 68 odst. 3 správního řádu, když odůvodnění neobsahuje žádnou z podmínek podle ust. § 30 odst. 7 zákona č. 245/2006 Sb. pro zamítnutí návrhu. Prvostupňové rozhodnutí je též nezákonné, neboť podle ust. § 30 odst. 4 cit. zákona Ministerstvo zdravotnictví rozhodne o povolení zápisu, jsou-li splněny podmínky stanovené zákonem; zákone tedy nezakládá pro žalovaného žádnou diskreční pravomoc a rozhodnutí o zápisu nelze opírat o správní uvážení. Důvody, pro které správní orgán návrh na zápis zamítl, se nevztahují k žádné ze zákonných podmínek, a jsou založeny pouze na spekulaci o případných důsledcích skutečností, které dosud nenastaly, a navíc se netýkají veřejného zájmu. Nadto není zřejmé, zda účastníci řízení byli seznámeni s podklady pro jeho vydání a zda se k nim mohli vyjádřit.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle ust. § 30 odst. 1 zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, návrh na zápis do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení, na zápis změn údajů vedených v rejstříku veřejných zdravotnických zařízení nebo na výmaz z rejstříku veřejných zdravotnických zařízení podává zřizovatel a přikládá k němu doklady osvědčující skutečnosti, které mají být v rejstříku veřejných zdravotnických zařízení zapsány, změněny nebo z tohoto rejstříku vymazány. Spolu s návrhem na zápis nebo na změnu údajů vedených v rejstříku veřejných zdravotnických zařízení je nutno současně předložit potřebné listiny, které se podle tohoto zákona zakládají do sbírky listin. Návrh na zápis do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení, návrh na zápis změn údajů v tomto rejstříku nebo na výmaz z tohoto rejstříku musí být podán bez zbytečného odkladu poté, kdy nastala rozhodná skutečnost.

Podle ust. § 30 odst. 4 cit. zákona jsou-li splněny podmínky stanovené tímto zákonem pro zápis do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení, Ministerstvo zdravotnictví rozhodne o povolení zápisu a provede zápis veřejného zdravotnického zařízení do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení. Zápis se provede ke dni uvedenému v návrhu na zápis. Nabude-li rozhodnutí o povolení zápisu právní moci později nebo návrh neobsahuje den, ke kterému má být zápis proveden, provede se zápis ke dni právní moci tohoto rozhodnutí.

Podle ust. § 30 odst. 7 cit. zákona v případě, kdy nejsou splněny podmínky stanovené tímto zákonem pro zápis do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení, pro změnu údajů uvedených v rejstříku veřejných zdravotnických zařízení nebo pro výmaz z tohoto rejstříku, Ministerstvo zdravotnictví rozhodnutím návrh zamítne.

Z citovaných norem bezesporně vyplývá, že o zápisu zdravotnického zařízení do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení podle citovaného zákona rozhodovalo Ministerstvo zdravotnictví v řízení, zahajovaném na návrh subjektu, který takové zdravotnické zařízení zřídil. Pokud navrhovatel splnil všechny podmínky, stanovené zákonem, ministerstvo zápis provedlo, jestliže však tyto podmínky splněny nebyly, ministerstvo návrh na zápis zamítlo. Je tedy zřejmé, že na provedení zápisu zdravotnického zařízení byl právní nárok, a Ministerstvo zdravotnictví mělo v pravomoci pouze a právě zjistit, zda jsou, resp. nejsou splněny zákonem stanovené podmínky. V jeho rozhodování se tedy nijak neuplatnilo správní uvážení, a Ministerstvo zdravotnictví tedy nebylo zmocněno provést zápis, i když by nebyly splněny všechny podmínky pro něj, resp. zamítnout tento zápis, ačkoliv tyto podmínky splněny byly. Jinak vyjádřeno: pokud navrhovatel splňoval zákonné podmínky pro zápis, Ministerstvo zdravotnictví bylo povinno zápis provést.

V projednávané věci je však zřejmé, že Ministerstvo zdravotnictví rozhodlo o návrhu žalobkyň ze dne 18. 9. 2009 sice s odkazem na ust. § 30 odst. 7 zákona č. 245/2006 Sb., avšak odůvodnění jeho rozhodnutí ze dne 3. 3. 2011 tomu naprosto neodpovídalo. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí totiž neuvedl vůbec nic o tom, která ze podmínek, stanovených citovaným zákonem pro zápis do rejstříku veřejných zdravotnických zařízení, není splněna. Namísto toho se Ministerstvo zdravotnictví zabývalo hodnocením toho, zda zákon č. 245/2006 Sb. bude v budoucnu zrušen a jaké by to mělo pro zřizovatele důsledky. Správní orgán tedy v rozporu se zákonem hodnotil skutečnosti, které nejen že v době jeho rozhodování nebyly dány, ale které především neměly s podmínkami stanovenými v zákoně nic společného, a které tedy byly z hlediska pravomoci Ministerstvo zdravotnictví podle ust. § 30 odst. 7 citovaného zákona zcela bezpodstatné. I kdyby tedy skutečnosti zvažované Ministerstvem zdravotnictví již objektivně existovaly, nebylo legálně možno jimi zamítavý výrok jeho rozhodnutí odůvodnit, protože zákon č. 245/2006 Sb. k tomu nedával žádný právní podklad. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně je tak nezákonné, protože jím bylo rozhodnuto v rozporu se zákonem.

Rozkladový orgán se k námitce žalobkyň vyjádřil v podstatě v tom smyslu, že argumentaci použitou správním orgánem I. stupně bez výhrad převzal. I jeho rozhodnutí je proto nezákonné.

Pro úplnost soud konstatuje, že vady rozhodnutí vydaného v I. stupni nebyly odstraněny ani tím, že rozkladový orgán odkázal na konkrétní nálezy Ústavního soudu. Z této argumentace žalovaného totiž nelze zjistit nic o tom, zda závěry Ústavního soudu vyjádřené v označených nálezech se týkají věci žalobkyně, a pokud ano, tak v jakém smyslu a v jaké míře. Tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí je proto nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Konečně soud uvádí, že neshledal důvodnou námitku vůči tomu, že žalobkyně byly zkráceny na svém právu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, když nedostaly před vydáním rozhodnutí možnost seznámit se s podklady pro ně a případně se k nim vyjádřit.

Pokud jde o procesní vady, rozkladový orgán k nim přihlíží v rozsahu vymezeném v ust. § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu, podle něhož k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Znamená to tedy, že procesní vada by byla důvodem ke zrušení nebo ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně jen tehdy, pokud by bylo důvodně zřejmé, že mohla mít vliv na zákonnost, popřípadě na správnost tohoto rozhodnutí. V projednávané věci však žalovaný takovou nezákonnost či nesprávnost způsobenou procesní vadou nezjistil, a ostatně ani samy žalobkyně v rozkladu neuvedly nic konkrétního o tom, že by prvostupňové rozhodnutí bylo právě pro porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu nezákonné či nesprávné. Taková konkrétní pak neuvedly žalobkyně ani v žalobě, přičemž je nutno uvážit, že i podle soudního řádu správního nejsou procesní vady vždy nutně důvodem pro zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí. Takovým důvodem je podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního jen podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobkyně však neuvedly nic o tom, jak a v čem by nerespektování ust. § 36 odst. 3 soudního řádu správního by mělo vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

Soud tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního a podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 3 soudního řádu správního, když žalobkyně měly ve věci úspěch a jejich náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 3.000,- Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí věci a sepsání žaloby) po 2.100,- Kč, sníženou o 20% podle ust. § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění, tedy ohledně všech pět žalobkyně celkem 16.800,- Kč, a dvě náhrady hotových výdajů po 300,- Kč, to vše zvýšeno o aktuální sazbu daně z přidané hodnoty, celkem tedy 24.054,- Kč.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

V Praze dne 7. dubna 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová