



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Martiny Kúchlerové Ph.D., v právní věci

žalobce: **European Dental Health s.r.o.**
se sídlem V Kopečku 81/1, 500 03 Hradec Králové,
zastoupen JUDr. Ondřejem Brožkem, advokátem
se sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 00 Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2021, č. j. MZDR 33209/2021-2/PRO,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2021, č. j. MZDR 33209/2021-2/PRO, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále také jen „*správní orgán prvního stupně*“ nebo „*krajský*“

úřad“) ze dne 20. 5. 2021, č. j. KUKHK-10669/ZD/2021-7, kterým byl žalobce jako poskytovatel zdravotních služeb uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“), kterého se měl dopustit tím, že porušil povinnost podílet se na zajištění lékařské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby poskytované zubními lékaři nebo lékárníky podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách, ačkoliv byl krajským úřadem v souladu s tímto ustanovením požádán, aby se podílel na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů dne 15. 2. 2021 v čase od 16 do 22 hodin na adrese V Kopečku 81/1, Hradec Králové, PSČ 500 03. Žalobce se na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů v tomto čase a místě nepodílel. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena povinnost uhradit pokutu ve výši 10 000 Kč a paušální částku náhrady nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Žalobní argumentace

2. Žalobce nejprve predestřel, že byl správním orgánem prvního stupně dne 9. 11. 2020 požádán a dne 14. 12. 2020 vyzván ve smyslu § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách k zajištění pohotovostní služby zubních lékařů. Tuto výzvu správní orgán prvního stupně zopakoval ještě dne 18. 1. 2021 a 27. 1. 2021.
3. Dle žalobce je mezi ním a správními orgány sporné, zda je možné dle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách ze strany krajského úřadu poskytovateli zdravotní péče vrchnostensky nařídit participaci na pohotovostní službě za jednostranně určených podmínek krajským úřadem, nebo zda je nutné se na podmínkách takového poskytování pohotovostních služeb dohodnout.
4. Uvedl, že se správním orgánem prvního stupně jednal, snažil se vysvětlit svoji situaci, neboť je patrně jediným zdravotnickým zařízením, které neinkasuje platby od státu, kraje ani pojišťoven, ale jen a pouze od pacientů. Proto tedy v jeho případě nelze aplikovat stejný návrh smlouvy a stejný návrh podmínek jako pro běžnou stomatologickou ordinaci. Správní orgán prvního stupně nicméně o podmínkách navrhované smlouvy odmítl diskutovat. Namísto toho bez dalšího uveřejnil na svých webových stránkách a v oblastním tisku informaci, že žalobce v konkrétní dny bude poskytovat prezenční a po vymezené hodiny nepřetržitou pohotovostní službu, a to aniž by s žalobcem uzavřel příslušnou smlouvu.
5. Poukázal na komentářovou literaturu k § 45 zákona o zdravotních službách (BURIÁNEK, A. a kol. Zákon o zdravotních službách: Praktický komentář; Wolters Kluwer; 2019), která uvádí následující: *„Rozsah tohoto podílu [na zajišťování pohotovostní služby] by měl být přiměřený s ohledem na ordinální hodiny a jiné povinnosti, které poskytovatel zdravotních služeb musí vůči svým vlastním pacientům plnit, a odměna za výkon této povinnosti by měla odpovídat odměně, kterou poskytovatel zdravotních služeb obdrží za poskytování zdravotních služeb ve svém oboru, při své běžné činnosti. Je patrně nedostatkem zákona, že blíže neupravuje, za jakých podmínek a v jakém rozsahu má být tento podíl zajištěn. Základem by měla být smlouva mezi příslušným poskytovatelem a poskytovatelem provozujícím zdravotnickou pohotovostní službu, případně pracovní právní vztah mezi nimi na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr.“*

6. Zmínil, že již po uveřejnění informace krajským úřadem, že žalobce bude tyto pohotovostní služby poskytovat, se žalobce bránil návrhem na vydání předběžného opatření. Tomuto návrhu vyhověl Okresní soud v Hradci Králové usnesením ze dne 1. 3. 2021, č. j. 0 Nc 8102/2021-18, který vyšel právě ze skutečnosti, že se žalobce se správním orgánem prvního stupně nedohodli na podmínkách zajišťování stomatologické lékařské pohotovostní služby. Doplnil, že uvedené předběžné opatření bylo Krajským soudem v Hradci Králové zrušeno z důvodu věcné nepříslušnosti. Následně byl tímto krajským soudem návrh na vydání předběžného opatření zamítnut, protože mu již bylo vyhověno (informace z webových stránek byla odstraněna).
7. Dle žalobce je nesprávné tvrzení žalovaného, že žalobci vzniká povinnost poskytovat pohotovostní péči již samotnou žádostí krajského úřadu, neboť mezi nimi neexistuje vrchnostenský vztah. Žalovaný tak z žádosti dle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách činí fakticky příkaz k nucené práci.
8. Poukázal na to, že patří k subjektům, které zdravotní péči v oblasti stomatologie pozvedávají na vyšší úroveň. Disponuje plně vybavenou ordinací pro mikroskopickou stomatologii, jejímž cílem je zuby zachraňovat, postupovat podle nejmodernějších lékařských postupů a zásad mikroskopické stomatologie, s cílem minimálně invazivní terapie. Žalobce uvedl, že při těchto výkonech je potřeba asistence dvou zubních instrumentárek k jednomu lékaři. Ošetření v rámci pohotovostní péče organizované správním orgánem prvního stupně však spočívá pouze v paliativní terapii hrazené z veřejného zdravotního pojištění, což je většinou pouze vytržení zubu či zákroky k vytržení zubu vedoucí. Tyto úkony v drtivé většině případů již nejsou *lege artis* metodou ošetření a mnohdy spíše pacienta poškozují, zaměřují se přitom pouze na rychlé a co nejlevnější ošetření akutní bolesti pacienta. K důkazu odkázal na k žalobě přiložené kódy pohotovostních úkonů za jednotlivé typy ošetření zubním lékařem v rámci péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění.
9. To je dle žalobce jeden z důvodů, proč neuzavřel se zdravotními pojišťovnami žádné smluvní vztahy. Péči hrazenou zdravotními pojišťovnami, která již mnohdy není ani péčí *lege artis*, žalobce nenabízí a neposkytuje. Registrovaní pacienti hradí za své ošetření plnou úhradu, a to jak za ambulantní, tak pohotovostní péči.
10. Zmínil, že mezi žalobcem a správním orgánem prvního stupně přitom nejasnosti ohledně *lege artis* postupu, resp. ohledně obdobného příkazu na „žádost“ krajského úřadu o poskytování *non lege artis* pohotovostních služeb, panovaly již historicky. Správní orgán prvního stupně již v roce 2014 žalobci adresoval obdobnou „žádost“, resp. jednostranný příkaz. V té době Krajský úřad akceptoval odmítnutí žalobce bez jakýchkoliv postihů, nicméně bez oficiálního písemného vyjádření.
11. Žalobce dodal, že dne 15. 2. 2021 ani fyzicky pohotovostní péči poskytovat nemohl, neboť jeho lékař se v té době nacházel v nemocnici v Rychnově nad Kněžnou kvůli ošetření ramene po pádu na lyžích.
12. Uvedl, že se nezříká svých povinností vůči pacientům, ani svých povinností dle zákona o zdravotních službách. Je přesvědčen, že své povinnosti již nyní plní, když přebírá odpovědnost za péči o cca 2 000 pacientů, kteří tak nijak nezatežují veřejné zdravotní rozpočty. Žalobce však není tzv. „smluvním zubním lékařem“, tedy nemá s pojišťovnami uzavřenou žádnou smlouvu, která by mu umožňovala bez dalšího poskytovat zdravotní služby bez spoluúčasti pacientů. V navrhované smlouvě správní orgán prvního stupně

jednostranně určil odměnu za pohotovostní péči ve výši 800 Kč za hodinu pohotovostní služby, aniž by přihlédl k faktickým nákladům na provoz ordinace žalobce. Rozdíl by potom, když nemůže očekávat ani příspěvek zdravotních pojišťoven, musel žalobce nést zcela ze svého. Navrhovaná odměna ve výši 800 Kč za hodinu práce je pro žalobce zjevně neadekvátní a fakticky likvidační. Ambulantní provoz nestátního zdravotnického zařízení žalobce je dle současné nákladové kalkulace vyčíslen na 39,82 Kč/min, což činí 2 389,20 Kč/hod. Proto dle žalobce představa správního orgánu prvního stupně o poskytování pohotovostní péče žalobcem není udržitelná.

13. Žalobce souhlasí s žalovaným v tom, že zákon o zdravotních službách výslovně nezmiňuje podmínku existence smlouvy mezi krajským úřadem a poskytovatelem zdravotní péče. Je to skutečně nedostatkem zákona, jak uvádí mj. i výše zmíněná komentářová literatura. Žalobce však nesouhlasí s paušálním odmítnutím tohoto komentářového pramene ze strany žalovaného, aniž by jej žalovaný blíže vysvětlil, a interpretoval zákon o zdravotních službách tak, aby pro příští případy neexistovaly další pochybnosti v této otázce. Žalovaný nepodal žalobci vysvětlení, v čem je žalovaným zastávaná konstrukce spravedlivá.
14. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby zavázal žalovaného k úhradě nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Žalovaný ve svém stanovisku k žalobě ze dne 25. 11. 2021 uvedl, že za zásadní považuje otázku, zda je dle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách možné, aby krajský úřad poskytovateli zdravotních služeb vrchnostensky nařídil participaci na pohotovostní službě za jednostranně určených podmínek, nebo zda je nutné se na podmínkách dohodnout. Dle komentářové literatury je nutné, aby participace na pohotovostní službě byla v přiměřeném rozsahu a za odměnu jako při běžné činnosti poskytovatele.
16. Dle zmíněného ustanovení je poskytovatel zdravotních služeb povinen se na žádost krajského úřadu podílet na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů. Další podmínky zákon o zdravotních službách nestanovuje. Závěry komentářové literatury žalovaný považuje za nezávazné spekulace o ideálním postupu krajského úřadu, který je nad rámec zákona.
17. Poukázal na skutečnost, že povinnost poskytovatelů zdravotních služeb v oboru zubního lékařství podílet se na zajištění pohotovostní služby v rozsahu specifikovaném v žádosti podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách spadá pod čl. 9 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého se zákaz nucených prací nevztahuje na jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.
18. Nesouhlasí s tvrzením žalobce, že by pohotovostní péče poskytovaná v souladu se zákonem o zdravotních službách nebyla *lege artis* a poškozovala pacienta. Nijak nezpochybnil odbornost lékaře žalobce MUDr. P. K., ale nepovažuje ji za překážku, která by mu měla bránit v podílení se na pohotovostní službě.
19. K námitce ohledně fyzické nemožnosti vykonat pohotovostní péči dne 15. 2. 2021 z důvodu pobytu lékaře žalobce v nemocnici, která byla žalobcem poprvé uvedena až v žalobě, se žalovaný v napadeném rozhodnutí nemohl vyjádřit, neboť nebyla ve správním řízení žalobcem uplatněna. Poukázal na skutečnost, že několik pacientů sdělilo,

že jim právě dne 15. 2. 2021 žalobce nabídl ošetření v samopláteckém režimu. Proto považuje tuto námitku za účelovou.

20. Žalovaný považuje svou interpretaci zákona o zdravotních službách za jasnou a spravedlivou v tom, že je postupováno v případě všech poskytovatelů zdravotních služeb stejně. Nesouhlasí ani s likvidačním účinkem participace na pohotovostní službě, neboť ta je dle rozpisu stanovená ani ne na jeden den za měsíc.
21. Závěrem svého vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření žalobce ze dne 3. 11. 2022

22. V návaznosti na stanovisko žalovaného žalobce reagoval dalším vyjádřením. Uvedl, že se pro nastínění správného postupu při zajišťování pohotovostní stomatologické péče dotázal všech krajských úřadů v České republice, jakým způsobem tuto péči zajišťují oni.
23. Pokud jde o Liberecký kraj, ten v období od 1. 1. 2019 do února 2022 uzavřel mj. tři smlouvy se společností Krajská nemocnice Liberec a.s., které hradil částku 2 269,65 Kč za hodinu. Další dvě smlouvy uzavřel se společností Liberecká dentální s.r.o., které se zavázal platit 2 350 Kč za hodinu. Středočeský kraj v jednotlivých letech 2019 až 2022 uzavřel 44 až 55 smluv, přičemž od roku 2017 ohodnocuje hodinu práce stomatologa částkou 1 000 Kč. Olomoucký kraj pohotovostní službu ohodnocuje částkou 500 až 700 Kč o víkendech a částkou 800 až 1 000 Kč o svátcích, avšak jde o smlouvy vysoutěžené ve výběrovém řízení. Obdobný způsob zvolil Moravskoslezský kraj, kde je hodina práce ohodnocována necelými 1 000 Kč.
24. V dalších krajích je zajištění pohotovostních služeb řešeno jiným způsobem. Jihočeský kraj tuto službu ponechává na bedrech nemocnic, obdobně tomu je dle žalobce v Praze a na Vysočině. V Ústeckém kraji je situace řešena na úrovni jednotlivých měst, přičemž jako příklad žalobce uvedl Děčín, kde hradí zubním lékařům za hodinu služby 1 500 Kč.
25. Uvedené žalobce shrnul tak, že pohotovostní služba je zařizována napříč Českou republikou variabilně a ustálená praxe mezi kraji neexistuje. Některé kraje pohotovostní stomatologické služby soutěží jako veřejné zakázky, jiné kraje se spoléhají na širokou síť nemocničních zařízení ve spojení s městskými klinikami.
26. Přístup žalovaného dle žalobce není na místě, není transparentní, a ve svém důsledku zasahuje do ústavně zaručeného práva svobodně podnikat (čl. 26 Listiny), analogicky pak do práva na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny, byť platí pro zaměstnance). Konečně pak praxe krajského úřadu ve svém důsledku porušuje zákaz nucených prací (čl. 9 Listiny). Žalobce rozumí tomu, že tento zákaz je omezen v čl. 9 odst. 2 písm. d) téhož ústavního zákona, nicméně ze všeho výše uvedeného je zjevné, že krajský úřad mohl a může využít transparentnější způsob zajištění pohotovostních stomatologických služeb, aniž by žalobci zasahoval minimálně do jeho smluvní svobody.

V. Jednání soudu

27. Při jednání soudu dne 15. 11. 2022 zástupci účastníků v plném rozsahu odkázali na svá vyjádření ve věci. Soud provedl dokazování listinnými důkazy, které navrhl žalobce. Konkrétně šlo o kódy pohotovostních úkonů za jednotlivé typy ošetření zubním lékařem v rámci péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění; dopis Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 26. 6. 2014, v němž je po žalobci žádáno sdělení, za

jakých podmínek je ochoten akceptovat smlouvu o poskytování pohotovostních služeb; ambulantní nález ze dne 15. 2. 2021, dle kterého byl lékař žalobce téhož dne v 16:04 hodin vyšetřen v Nemocnici Rychnov nad Kněžnou s tím, že předcházející den utrpěl pád na lyžích; zpracované ceníky úkonů žalobce, z nichž vyplývá sazba žalobce ve výši 2 389,20 Kč za hodinu; a smlouvy o pohotovosti zubních lékařů podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách, jak jsou uzavírány v jednotlivých krajích (kraj Ústecký, Liberecký, Jihomoravský, Moravskoslezský, Olomoucký a Středočeský), které se žalobci podařilo získat. Z nich vyplývá, že systém pohotovostních služeb zubních lékařů je v každém kraji řešen jiným způsobem. Zástupce žalobce zdůraznil, že od soudu očekává právní výklad ustanovení § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách, proto vzal zpět žalobní argumentaci týkající se skutečnosti, že dne 15. 2. 2021 ani fyzicky pohotovostní péči poskytovat nemohl, neboť jeho lékař se v té době nacházel v nemocnici v Rychnově nad Kněžnou.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

28. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Dospěl při tom k následujícím skutkovým a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

29. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 5. 6. 2012, č. j. 8194/ZD/2012, udělil žalobci oprávnění k poskytování zdravotních služeb, a to v oboru zdravotní péče zubní lékařství.

30. Dne 9. 11. 2020 správní orgán prvního stupně písemně kontaktoval žalobce s požadavkem o zapojení se do služeb v centrální pohotovosti ve Fakultní nemocnici Hradec Králové a zvážení svého přístupu k této otázce. Žalobce na tuto výzvu dne 11. 11. 2020 správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že mu není znám žádný právní důvod, dle kterého by měl uzavřít smlouvu s Fakultní nemocnicí Hradec Králové, že je připraven plnit své povinnosti dle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách a že poskytuje nepřetržitou pohotovostní službu pro své i cizí pacienty.

31. Následně správní orgán prvního stupně žalobci dne 14. 12. 2020 zaslal dopis, ve kterém mu vysvětlil, že v případě, že se nechce zapojit do systému pohotovostních služeb v areálu Fakultní nemocnice Hradec Králové, je nutné přistoupit k alternativnímu řešení v podobě uzavření smlouvy o zajištění stomatologické lékařské pohotovostní služby v Královéhradeckém kraji. Zaslal mu návrh této smlouvy o zajištění stomatologické lékařské pohotovostní služby v Královéhradeckém kraji v ordinaci žalobce a rozpis služeb na rok 2021. Žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že předložený návrh je pro něj nepřijatelný z důvodu personálního vytížení a nízkého finančního ohodnocení, neboť jeho náklady na hodinový provoz převyšují nabízenou částku 800 Kč, a připomněl, že je nesmluvním zdravotnickým zařízením.

32. Dne 18. 1. 2021 zaslal správní orgán prvního stupně žalobci žádost ve smyslu § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách s rozpisem služeb na rok 2021 (mj. i dne 15. 2. 2021 od 16 do 22 hodin). Současně jej poučil o tom, že na základě § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách je porušení povinnosti podílet se na zajištění lékařské

pohotovosti služby nebo pohotovostní služby poskytované zubními lékaři nebo lékárníky podle § 45 odst. 2 písm. l) téhož zákona přestupkem. Tato žádost byla žalobci doručena dne 19. 1. 2021. Žalobce v reakci na uvedenou žádost odkázal na své předchozí podání a otázel se, zda může očekávat smysluplný návrh smlouvy.

33. Správní orgán prvního stupně se obrátil na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu s otázkou na postup v případě, kdy je pohotovost poskytována nesmluvními poskytovateli, načež mu bylo sděleno, že se v takovém případě postupuje podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), dle kterého se smlouvy nevyžadují při poskytování neodkladné péče pojištěnci. Nesmluvní poskytovatel zdravotních služeb tedy jen prokáže výkon a vyúčtuje ho. Tato informace byla žalobci předána, dále byl s odkazem na § 110 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách informován o tom, že určení rozsahu poskytování pohotovostních služeb je svěřeno krajskému úřadu a že žalobce neposkytuje pohotovostní službu ve smyslu zákona o zdravotních službách. Současně byl také poučen o následcích neposkytování pohotovostní služby. Ve vyjádření ze dne 3. 11. 2020 žalobce vyslovil svůj názor, že krajský úřad nesmí na poskytovatele zdravotních služeb přenášet náklady za poskytnutí pohotovosti, uvedl, že ani kompenzace od zdravotní pojišťovny by náklady nepokryla a odkázal na komentář k § 45 zákona o zdravotních službách, dle kterého „by měl být rozsah pohotovostních služeb přiměřený s ohledem na ordinální hodiny a jiné povinnosti a odměna by měla odpovídat odměně, kterou poskytovatel zdravotních služeb obdrží při své běžné činnosti.“ Závěrem opět zopakoval, že svým pacientům poskytuje nepřetržitou pohotovost, a shrnul, že své povinnosti neodmítá, ale podmínky pro něj nejsou odpovídající. Dne 12. 2. 2021 pak žalobce zaslal správnímu orgánu prvního stupně urgenci, ve které se vyhradil proti tomu, aby byl uveden na webu krajského úřadu jako subjekt poskytující pohotovostní služby.
34. Dne 18. 2. 2021 zaslala Fakultní nemocnice Hradec Králové správnímu orgánu prvního stupně podnět k prošetření nezajištění lékařské pohotovostní služby žalobcem dne 15. 2. 2021. Několika pacienty jí bylo sděleno, že žalobce pacienty odmítá nebo nabízí ošetření v samopláteckém režimu za 3 000 Kč za otevření ordinace plus za úkon dle ceníku.
35. Správní orgán prvního stupně tedy dne 1. 3. 2021 kontaktoval žalobce ohledně nezajištění pohotovostní služby zubních lékařů dne 15. 2. 2021. Dotázal se, zda skutečně dne 15. 2. 2021 nezajistil lékařskou pohotovostní službu, dle jakého právního předpisu požadoval od pacientů úhradu a zda v termínu 10. 3. 2021 bude pohotovost z jeho strany dle rozpisu řádně zajištěna.
36. Dne 8. 3. 2021 žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že má za to, že je nutná dohoda obou stran a nestačí pouhá žádost krajského úřadu. Poukázal na usnesení Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 1. 3. 2021, č. j. 0 Nc 8102/2021-18, kterým soud k jeho návrhu na vydání předběžného opatření přikázal správnímu orgánu prvního stupně odstranit ze svého webu informaci o tom, že žalobce poskytuje lékařskou pohotovostní službu, a informoval správní orgán prvního stupně o tom, že dne 15. 2. 2021 v ordinaci přítomen nikdo nebyl, neboť svým pacientům žalobce poskytuje telefonickou pohotovost. Zopakoval argumentaci z předchozích dopisů a závěrem uvedl, že za adekvátní částku za poskytování pohotovostní služby považuje alespoň 3 000 Kč za hodinu.

37. Dne 17. 3. 2021 správní orgán prvního stupně oznámil žalobci zahájení správního řízení o přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, kterého se měl dopustit tím, že dne 15. 2. 2021 nesplnil povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby poskytované zubními lékaři, ačkoliv o to byl v souladu s § 45 odst. 2 písm. l) požádán dne 18. 1. 2021. Žalobce správnímu orgánu dne 29. 3. 2021 zaslal reakci, ve které sdělil, že žádost o uzavření smlouvy nelze zaměňovat za příkaz k fyzické přítomnosti na pracovišti a příkaz k poskytování pohotovostní péče.
38. Mezi zmocněncem žalobce a správním orgánem prvního stupně dále ve dnech 18. 3. 2021 a 24. 3. 2021 proběhla emailová komunikace, během které si obě strany vyměnily svá neměnná stanoviska uvedená výše.
39. Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2021, č. j. 47 Co 67/2021-104, bylo zrušeno usnesení Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 1. 3. 2021, č. j. 0 Nc 8102/2021-18, o nařízení předběžného opatření, a věc byla postoupena věcně příslušnému Krajskému soudu v Hradci Králové.
40. Dne 28. 4. 2021 byl žalobce poučen o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Tohoto práva žalobce nevyužil.
41. Dne 20. 5. 2021 správní orgán prvního stupně vydal ve věci rozhodnutí (viz. bod 1 tohoto rozsudku). Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 3. 9. 2021 napadeným rozhodnutím zamítl.

B. Právní závěry

42. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
43. Podle § 110 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách za organizaci a zajištění lékařské pohotovostní služby, lékárenské pohotovostní služby a pohotovostní služby v oboru zubní lékařství odpovídá kraj. Podle odst. 2 téhož ustanovení se lékařskou pohotovostní službou rozumí ambulantní péče poskytovaná pacientům v případech náhlé změny zdravotního stavu nebo zhoršení průběhu onemocnění. O pohotovostní služby nejde v případě poskytnutí ambulantní péče v rámci pravidelné ordinace doby poskytovatele. Podle věty první a druhé se postupuje i v případě poskytování pohotovostní služby v oboru zubní lékařství a lékárenské pohotovostní služby.
44. Podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách je poskytovatel povinen podílet se na žádost kraje, jehož krajský úřad mu udělil oprávnění, na zajištění lékařské pohotovostní služby, lékárenské pohotovostní služby a pohotovostní služby zubních lékařů.
45. Podle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách se poskytovatel dopustí přestupku tím, že poruší povinnost podílet se na zajištění lékařské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby poskytované zubními lékaři nebo lékárníky podle § 45 odst. 2 písm. l) téhož zákona.
46. Mezi stranami byla sporná otázka, zda výše uvedená právní úprava, tedy zejména § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách, dává možnost krajskému úřadu vrchnostensky nařídit poskytovateli zdravotní péče, aby se podílel na pohotovostní službě zubního lékaře, a to za jednostranně určených podmínek, a zda tedy nesplnění takového nařízení lze sankcionovat podle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, nebo zda je nutné, aby se poskytovatel zdravotních služeb s krajským úřadem

na podmínkách poskytování pohotovostních služeb dohodli. Žalobce namítal, že v případě, že by platil první případ, jednalo by se o zásah do jeho práva na svobodné podnikání. Dále zdůraznil, že výkon pohotovostní služby zubního lékaře za jednostranně stanovených, zejména pak finančních podmínek, má představovat nucenou práci.

47. K tomu krajský soud uvádí, že znění § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách explicitně nestanoví nic víc, než že fyzická nebo právnická osoba, která má oprávnění k poskytování zdravotních služeb, je povinna podílet se na žádost kraje, jehož krajský úřad mu udělil oprávnění, na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů. Porušení povinnosti podílet se na zajištění pohotovostní služby přitom zákon sankcionuje jako přestupek.
48. Krajský soud hodnotil spornou otázku jako střet práva žalobce na svobodné podnikání zahrnující právo na přiměřený zisk spolu se zákazem nucené práce na jedné straně a práva veřejnosti na ochranu zdraví na straně druhé. V každém konkrétním případě je přitom nutné zvážit společenský kontext a racionální smysl, účel a přínos výsledku střetu dvou či více základních práv či principů, jež jsou v kolizi.
49. K termínu „*nucená nebo povinná práce*“ se opakovaně vyjádřil mj. Evropský soud pro lidská práva. Ten uvedl, že pro účely Úmluvy o nucené nebo povinné práci č. 29 Mezinárodní organizace práce (zákon č. 506/1990 Sb.) se tímto termínem rozumí „*každá práce nebo služba vymáhaná od kohokoli pod pohrůžkou jakéhokoli trestu, ke které se dotyčný nenabídl dobrovolně*“. Evropský soud pro lidská práva tuto definici považoval za výchozí bod pro svůj výklad čl. 4 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („*Od nikoho se nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce*“) a rozvinul standardy hodnocení toho, co může být ve vztahu k povinnostem příslušníků určité profese považováno za normální. Tyto standardy zohledňují, zda poskytnuté služby spadají mimo rámec běžné profesní činnosti dané osoby, zda je za ně poskytnuta odměna či jiná náhrada, zda uložení povinnosti sleduje cíl sociální solidarity a zda je uložené břemeno nepřiměřené (srov. Steindel proti Německu, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 14. září 2010, stížnost č. 29878/07, týkající se povinnosti lékaře sloužit na pohotovosti).
50. Krajský soud při posouzení věci vyšel zejména ze skutečnosti, že výše uvedená ustanovení zákona o zdravotních službách sledují legitimní cíl, jímž je snaha zajistit pacientům lékařskou péči i v hodinách po běžné ordinační době lékařů a o víkendech v případech náhlé změny zdravotního stavu nebo zhoršení průběhu onemocnění. Za zajištění lékařské pohotovostní služby pro veřejnost přitom odpovídá kraj. Proto v předmětné věci není možné upřednostnit zájem zubního lékaře na zisku nad ochranou základních práv veřejnosti.
51. Spornou otázku krajský soud posoudil ve světle výše citovaného případu Steindel proti Německu tak, že o nucenou práci nepůjde v případě, že výkon pohotovostní služby lékaře nevybočí z rozsahu vykonávaných lékařských činností, že lékař za ni bude přiměřeně ohodnocen a že půjde o výkon v zásadě mimo běžné ordinační hodiny, ve kterých je lékař k dispozici pro své pacienty.
52. V posuzovaném případě soud zjistil, že správní orgán prvního stupně dne 5. 6. 2012 udělil žalobci oprávnění k poskytování zdravotních služeb a dne 18. 1. 2021 ho ve smyslu § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách požádal, aby se podílel na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů. Současně mu sdělil rozpis služeb, dle kterých mělo jít o celkem 8 dní v roce 2021 (vždy v rozsahu 6 hodin, ve všední dny celkem sedmkrát

od 16 do 22 hodin, v jednom případě o víkendu od 8 do 14 hodin). Předložil mu i návrh smlouvy o zajištění pohotovostní služby, dle které žalobce měl být odměněn částkou 800 Kč za každou odslouženou hodinu.

53. Žalobce nesouhlasil zejména s výší odměny. Vzhledem k charakteru péče, kterou běžně poskytuje svým pacientům, si odměnu představoval zhruba třikrát vyšší. Zdůrazňoval přitom, s odkazem na komentářovou literaturu (viz bod 5 tohoto rozsudku), že odměna za výkon pohotovostní služby by měla odpovídat odměně, kterou lékař běžně obdrží za výkon služeb ve svém oboru při své běžné činnosti. S tím krajský soud v obecné rovině souhlasí, avšak s dovětkem, že pro posouzení přiměřenosti odměny za výkon pohotovostní služby je relevantní hledisko odměny běžné v oboru (myšleno zubního lékařství), nikoliv hledisko odměny, jakou konkrétní lékař běžně účtuje svým pacientům. Není pochyb o tom, že ceny za služby zubních lékařů jsou rozdílné. Zákon o zdravotních službách však v dotčeném ustanovení bližší podmínky uvedené participace nestanoví.
54. Proto krajský soud na základě žalobcem předložených důkazů porovnal, jak v České republice jednotlivé kraje nebo města odměňují lékaře poskytující zubní pohotovostní péči. Například statutární město Děčín odměňuje své smluvní zubní lékaře částkou 1 500 Kč za hodinu pohotovostní služby, Liberecký kraj v letech 2021 a 2022 platí částku 2 350 Kč za hodinu zubní lékařské pohotovosti, Olomoucký kraj pak hradí částku 500 až 700 Kč za hodinu lékařské zubní pohotovosti o víkendech a částku 800 až 1 000 Kč o svátcích. Z předložených důkazů tedy vyplynulo, že zubní lékaři poskytující pohotovostní péči jsou odměňováni částkou zhruba od 500 Kč do 2 350 Kč za hodinu. Soud si je vědom skutečnosti, že v každém kraji je systém lékařské pohotovostní péče řešen odlišným způsobem a ustálená jednotná praxe v České republice neexistuje. Přesto provedené důkazy představují dostatečný podklad pro to, aby krajský soud neshledal částku 800 Kč za hodinu výkonu pohotovostní služby nabízenou žalovaným za nepřiměřenou. V tomto ohledu soud považuje za důležité zdůraznit, že po dobu poskytování pohotovostní služby ve smyslu výše citovaných ustanovení se od zubního lékaře neočekává, že pacientům bude nabízet tak vysoký standard služeb, jaký nabízí v rámci svých běžných ordinálních hodin svým registrovaným pacientům. To se týká jak kvality péče, tak i personálního obsazení ordinace. Proto soud neshledal jako opodstatněný požadavek žalobce, aby v jemu nabízené odměně bylo zohledněno i nadstandardní kvantitativní obsazení ordinace pomocným personálem (viz v žalobě uváděná asistence dvou zubních instrumentárek k jednomu lékaři), a má za to, že podmínka přiměřeného ohodnocení byla v tomto konkrétním případě splněna. Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že krajský úřad žalobci nejprve nabídl, aby služby pohotovosti vykonával v prostorách Fakultní nemocnice Hradec Králové, které jsou pro to uzpůsobeny, a kde by žalobci žádné provozní náklady nevznikly. Za nepřiměřenou by naopak soud považoval částku, která by žalobci zjevně nepokrývala ani náklady nutné na zajištění krátkodobé základní péče. Argument žalobce, že poskytuje pohotovostní péči svým smluvním pacientům nelze přijmout, neboť v tomto případě se nejedná o výkon pohotovostní služby ve smyslu ustanovení § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách ve spojení s ustanovením § 110 odst. 2 stejného zákona.
55. Znění ustanovení § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách není samoučelné. Ze skutečnosti, že zákonodárce stanovil povinnost lékaře podílet se na zajištění lékařské pohotovostní služby v návaznosti na udělení oprávnění k poskytování zdravotních

služeb krajským úřadem, je zřejmý jeho úmysl, že od lékaře se na druhou stranu očekává i určitá služba veřejnosti v podobě podílení se na lékařské pohotovostní službě, za kterou kraj zodpovídá. Zákonná formulace citovaného ustanovení „...poskytovatel je povinen na žádost kraje...“ je zavádějící pouze zdánlivě, naopak je odrazem výše uvedeného vztahu. V případě, že kraj ve smyslu uvedeného ustanovení lékaře požádá o to, aby se podílel na zajištění lékařské pohotovostní služby, a současně jsou splněna kritéria uvedená v době 51 tohoto rozsudku, tj. že výkon pohotovostní služby lékaře nevybočí z rozsahu vykonávaných lékařských činností, že lékař za ni bude přiměřeně ohodnocen (viz odůvodnění výše) a že půjde o výkon mimo jeho běžné ordinační hodiny, pak je povinností lékaře takové žádosti vyhovět. O porušení zákazu nucených prací se v takovém případě s ohledem na znění článku 9 odst. 2 písm. d) Listiny základních práv a svobod nejedná („Nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám. To se nevztahuje na jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.“). V nyní posuzovaném případě soud dospěl k závěru, že ač žalobce namítal toliko nesplnění podmínky přiměřenosti odměny, byly splněny i zbylé dvě podmínky. Ostatně to, že jde o povinnost, vyplývá i z navazujícího ustanovení § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, které porušení povinnosti podílet se na zajištění lékařské pohotovostní služby poskytované zubními lékaři podle § 45 odst. 2 písm. l) téhož zákona kvalifikuje jako přestupek. V tomto směru tedy soud žalobu důvodnou neshledal.

56. Krajský soud však napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, že možnost kraje jednostranně nařídít výkon lékařské pohotovostní služby musí být v souladu s právem na rovné zacházení (srov. LANGÁŠEK, Tomáš. Čl. 9 (Zákaz nucených prací a služeb). In: WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo; aj. Listina základních práv a svobod: Komentář. Wolters Kluwer, 2012). Pokud by totiž povinnost vykonávat pohotovostní službu byla ze strany krajského úřadu uplatňována diskriminačně jen vůči určitým skupinám zubních lékařů na základě netransparentních kritérií, mohlo by k porušení zákazu nucené práce dojít, byť požadavek žalovaného na výkon pohotovostní služby dle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách jinak sám o sobě obстоjí, jak je vysvětleno výše.
57. Ze správního spisu a rozhodnutí správního orgánu by tedy mělo vyplývat přinejmenším to, jak velké části zubních lékařů z jejich celkového počtu se povinnost lékařské pohotovostní služby určená krajem týká, a zda se okruh určených lékařů v čase střídá tak, aby nikdo (z množiny všech zubních lékařů působících v daném místě) nebyl oproti jiným uložení této povinnosti dlouhodobě znevýhodňován či naopak zvýhodňován. V daném případě však z prvostupňového rozhodnutí, napadeného rozhodnutí ani z žádných skutečností tvrzených žalovaným nevyplynuly informace o tom, na základě jakých kritérií prvostupňový orgán arbitrárně zvolil, že lékařskou pohotovostní službu má v roce 2021 vykonávat právě žalobce a proč právě ve stanoveném rozsahu. V této části tak soud napadené rozhodnutí nemohl přezkoumat a zjistit, zda podmínky pro stanovení povinnosti podílet se na výkonu zubní lékařské pohotovostní služby byly co do jejího rozsahu proporcionální, případně zda se správní orgány nedopustily porušení zákazu libovůle (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 As 25/2002-42). Ani jeden ze správních orgánů, které ve věci rozhodovaly, na takovou otázku neodpovídá a koneckonců pro ni nedává podklad, který by byl obsahem správního spisu.

58. Lze tedy uzavřít, že z napadeného rozhodnutí ani z rozhodnutí krajského úřadu nevyplývají žádná transparentní a srozumitelná kritéria, na základě kterých jsou krajským úřadem vybíráni zubní lékaři, kteří se mají podílet na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů v určeném rozsahu. Proto soud napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a je na místě ho zrušit [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 1 s. ř. s.] a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně soud nepřistoupil, neboť má za to, že v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení je zhojení výše uvedených nedostatků v silách žalovaného. Bude na něm, aby v rámci dalšího řízení byly do správního spisu doplněny takové podklady, ze kterých bude jasně vyplývat způsob, podle kterého krajský úřad jednotlivým zubním lékařům včetně žalobce stanovuje povinnost podílet se na výkonu zubní lékařské pohotovostní služby. Na základě takto doplněných podkladů pak žalovaný vyhodnotí, zda jednání žalobce dne 15. 2. 2021, kdy se na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů nepodílel, naplnilo skutkovou podstatu přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách.
59. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
60. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně úspěšného žalobce byly zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobní návrh a odměna advokáta (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Odměnu advokáta tvoří čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby, další písemné vyjádření a účast na jednání před soudem) po 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], čtyři paušální částky náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 13 600 Kč, a zvýšení odměny o daň z přidané hodnoty v zákonné výši 21 %, tj. 2 856 Kč, neboť advokát doložil, že je plátcem této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud proto výrokem II. tohoto rozsudku závázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení v celkové výši 19 456 Kč uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí 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.

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.

Hradec Králové 22. listopadu 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.