



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobkyně: **SochORL s.r.o.**, IČO: 02590069
sídlem Počernická 512/58, 108 00 Praha 10
zastoupené advokátem Mgr. Vladislavem Jirkou, Ph.D.
sídlem Václavské náměstí 807/64, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 10 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 11. 2. 2022, č. j. MZDR 39072/2021-3/PRO,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. **Předmět řízení**

1. Žalobkyně podala dne 23. 2. 2022 k Městskému soudu v Praze (dále jen „soud“) žalobu proti rozhodnutí ministra zdravotnictví (dále jen „žalovaný“) ze dne 11. 2. 2022, č. j. MZDR 39072/2021-3/PRO (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný změnil k rozkladu žalobkyně rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 8. 2021, č. j. MZDR 31012/2021- 2/OES (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Ministerstvo z úřední činnosti zjistilo, že Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje (dále jen „KHS“) vydala rozhodnutí ze dne 8. 3. 2021, č. j. KHSJC 06087/2021/EPID PI-ST-TA (dále jen „rozhodnutí KHS“), jímž v řízení podle § 15 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), na základě žádosti žalobkyně ze dne 5. 3. 2021 schválila změnu provozního řádu pro ordinaci ORL na adrese Jungmannova 29/1, 397 01 Písek - Vnitřní Město (dále jen „ordinace ORL“), schváleného rozhodnutím KHS ze dne 6. 4. 2017, č. j.: KHSJC 10410/2017/EPID PI-ST, sp. zn.: S-KHSJC 08460/2017 (dále jen „provozní řád“), spočívající v rozšíření provozu o on-line antigenní testování ze slin na SARS-CoV-2 (dále jen „rozhodnutí KHS“). Rozhodnutí KHS nabylo právní moci dne 9. 3. 2021.
3. Prvostupňovým rozhodnutím bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změněno přezkoumávané rozhodnutí KHS tak, že změna provozního řádu pro ordinaci ORL, spočívající v rozšíření provozu o on-line antigenní testování ze slin na SARS-CoV-2, se neschvaluje.
4. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně dne 31. 8. 2021 včasný rozklad, kterým jej napadla v celém rozsahu (dále jen „rozklad“).
5. Napadeným rozhodnutím bylo prvostupňové rozhodnutí podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu změněno tak, že přezkoumávané rozhodnutí KHS se podle § 97 odst. 3 správního řádu ruší.

II. Napadené rozhodnutí

6. *První rozkladovou námitkou* žalobkyně namítala nesplnění podmínky dle § 96 odst. 1 věta první správního řádu, dle kterého lze řízení zahájit a rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě, která počíná ode dne, kdy se správní orgán – ministerstvo o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl. Žalobkyně namítala, že součástí správního spisu není žádný doklad o tom, kdy se ministerstvo o rozhodnutí KHS dozvěděl, a že tímto dnem není den 7. 7. 2021, který je uvedený v prvostupňovém rozhodnutí.
7. Ve *druhé rozkladové námitce* žalobkyně uvedla, že ve věci nebyly splněny podmínky pro postup dle § 98 správního řádu pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, neboť spisové podklady, které mělo ministerstvo v době vydání prvostupňového rozhodnutí k dispozici, byly pouze neúplné, fragmentární a v žádném případě z takto vedeného spisu nebylo možné učinit závěr o splnění podmínek pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Dle žalobkyně šlo o věc, kterou nelze řádně posoudit bez vyžádání si vyjádření účastníka řízení a bez provedení dokazování.
8. Ve *třetí rozkladové námitce* žalobkyně konstatovala, že se ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí řádně nevypořádalo ani s požadavky správního řádu vyplývajícími pro něj z

ustanovení § 94 odst. 4 a § 94 odst. 5 správního řádu, neboť změnou rozhodnutí KHS byla žalobkyni způsobena újma, když nabyla práva z rozhodnutí KHS v dobré víře.

9. *Čtvrtou rozkladovou námitkou* žalobkyně rozporovala věcné posouzení změny provozního řádu, když ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí ke změně provozního řádu uvedlo, že se jedná o provádění antigenních samotestů, tzv. samovyšetření, kdy testovaná osoba není přítomna v předmětné ordinaci ORL, a proto není v této souvislosti ani reálně možná „infekce spojená se zdravotní péčí“. Ministerstvo uvedlo, že KHS má pravomoc schvalovat provozní řády, kterými se nastavují hygienická a protiepidemická opatření pro poskytování zdravotních služeb ve zdravotnických zařízeních, avšak v posuzovaném případě se zcela zřejmě o poskytování zdravotních služeb ve zdravotnickém zařízení nejedná a z tohoto důvodu nebylo možné žadatelem navrhovanou změnu provozního řádu schválit.
10. Žalobkyně k uvedenému závěru ministerstva namítala, že zdravotní službou může být také výkon videokonzultace, popř. jiné formy telemedicine prostřednictvím prostředků dálkové komunikace. Skutečnost, že testované osoby se v případě telemedicine nemusí fyzicky nacházet v místě, odkud je poskytována provozním řádem regulovaná činnost, přitom bez dalšího neznámá, že jde o činnost z hlediska ustanovení § 15 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nevýznamnou. Dále žalobkyně uvedla, že provozní řád ve znění změny schválené rozhodnutím KHS řešil otázky, které mohou být z hlediska ustanovení § 15 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví významné, jako jsou rozšíření ordinálních hodin, popis provedení testu, specifikaci zdravotního prostředku použitého k testu, oznamování výsledku testů místně příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví, způsob zařazování a likvidace odpadů.
11. Závěrem rozkladu žalobkyně navrhla, aby žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, případně věc vrátil spolu se závazným právním názorem KHS.
12. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 15. 2. 2022. K *první rozkladové námitce* žalovaný uvedl, že podle spisové dokumentace se ministerstvo o rozhodnutí KHS dozvědělo dne 7. 7. 2021, kdy bylo ministerstvu zasláno společností Doktor na telefonu s.r.o. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 13. 8. 2021, tedy v souladu s § 96 odst. 1 správního řádu do dvou měsíců ode dne, kdy se ministerstvo jakožto příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvědělo. Současně byla splněna podmínka 1 roku od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí KHS, tj. ode dne 9. 3. 2021.
13. Ke *druhé a třetí rozkladové námitce* žalovaný uvedl, že se těmito námitkami nebylo nutné zabývat, protože rozhodnutí KHS nemělo být vůbec vydáno, což je zjevné ze samotného rozhodnutí KHS.
14. Ke *čtvrté rozkladové námitce* žalovaný konstatoval, že žalobkyně si kompetenční normu obsaženou v § 15 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví, podle níž návrh provozního řádu a změnu provozního řádu schvaluje rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví – KHS, vykládala zřejmě tak, že jde o jakoukoliv změnu provozního řádu, nejen změnu ve smyslu shora citovaných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví. Dané ustanovení by se ale mělo dle žalovaného vykládat v kontextu úpravy obsažené v § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví, tzn. tak, že předmětem schvalování ze strany KHS jsou jen hygienická a protiepidemická opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí uvedená v provozním řádu (ačkoliv provozní řády mohou upravovat i další problematiku).

15. Z výše uvedeného tak dle žalovaného vyplývalo, že rozhodnutí KHS nemělo být vůbec vydáno, neboť žádost o změnu provozního řádu, která se netýká hygienických a protiepidemických opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí uvedenou v provozním řádu (což je právě případ žalobkyní podané žádosti spočívající v rozšíření provozu zdravotnického zařízení o on-line antigenní testování), je žádostí zjevně bezpředmětnou. V tomto kontextu je proto nezákonné i prvostupňové rozhodnutí ministerstva, kterým bylo schválení změny provozního řádu změněno na neschválení, neboť by se podle tohoto rozhodnutí ministerstva mělo v řízení vedeném KHS meritorně rozhodovat o něčem, o čem meritorně rozhodovat nelze. V daném případě proto mělo být v přezkumném řízení přezkoumávané rozhodnutí KHS dle názoru žalovaného bez dalšího zrušeno, neboť v řízení vedeném KHS nebylo o čem věcně rozhodovat, ani kladně ani záporně.

III. Žaloba

16. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou žalobu, neboť byla přesvědčena, že napadené rozhodnutí je v celém rozsahu nezákonné.
17. *První žalobní námitkou* žalobkyně předně namítala vady v doručování napadeného rozhodnutí, které žalovaný žalobkyni nedoručil v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu, tedy prostřednictvím jejího právního zástupce, pročez doručení napadeného rozhodnutí nemá ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu účinky pro běh lhůt dle správního řádu.
18. Dle tvrzení žalobkyně, uvedeného ve *druhé žalobní námitce*, došlo k popření principů dobré správy, když správní orgány ve věci vydaly tři vzájemně rozporuplná rozhodnutí.
19. *Ve třetí žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože se žalovaný nevypořádal s její rozkladovou námitkou zpochybňující splnění podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení a tvrzením žalobkyně, že změnou rozhodnutí KHS byla žalobkyni způsobena újma, když nabyla práva z rozhodnutí KHS v dobré víře.
20. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí se ve výrokové části vůbec nezabývalo otázkou, od kdy nastávají účinky předmětného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, když je povinností správního orgánu tento okamžik v rozhodnutí uvést.
21. *Pátou žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že již v rozkladu poukázala na fakt, že součástí spisu není žádný doklad o tom, kdy se ministerstvo o rozhodnutí KHS dozvědělo; den 7. 7. 2021 uvedený v prvostupňovém rozhodnutí je bez jakékoli vazby na obsah správního spisu. Při nahlížení žalobkyně do správního spisu dne 24. 8. 2021 žádné podání společnosti Doktor na telefonu s. r. o. jeho součástí nebylo. Uvedené dle žalobkyně znamená, že ministerstvo jí buď nepřístupnilo kompletní spisovou dokumentaci nebo spisovou dokumentaci dodatečně doplnilo, aniž však dalo možnost žalobkyni se s takto doplněnými podklady rozhodnutí před vydáním rozhodnutí seznámit a ke všem nashromážděným podkladům rozhodnutí se vyjádřit, a to ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.
22. V *šesté žalobní námitce* žalobkyně zopakovala rozkladovou námitku, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení, přestože pro takový postup nebyly dle jejího názoru splněny podmínky stanovené správním řádem, neboť se jednalo o věc, kterou nelze řádně posoudit bez vyžádání si vyjádření účastníka řízení a bez provedení dokazování.

23. *Sedmou žalobní námitkou* žalobkyně (mimo již uvedené ve čtvrté rozkladové námitce) namítala, že o schválení změny provozního řádu byla nucena požádat mimo jiné proto, že změny či doplnění provozního řádu schváleného podle § 15 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví ze strany KHS následně podléhají souhlasu KHS.
24. Závěrem žalobkyně navrhl, aby soud napadené (případně i prvostupňové) rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 14. 4. 2022 ke *čtvrté žalobní námitce* uvedl, že prvostupňové rozhodnutí výrok o účincích rozhodnutí obsahovalo. Pokud v napadeném rozhodnutí absentuje výrok o stanovení účinků rozhodnutí a výslovně nebyl potvrzen výrok II. prvostupňového rozhodnutí, jsou stanoveny ve prospěch žalobkyně, tj. od právní moci těchto rozhodnutí.
26. K *páté žalobní námitce* žalovaný zopakoval, že se dozvěděl o rozhodnutí KHS z úřední činnosti dne 7. 7. 2021, kdy toto bylo ministerstvu zasláno společností Doktor na telefonu s.r.o. Tyto písemnosti se netýkaly předmětné věci, proto nejsou přímo součástí předmětného spisu. Toliko jejich přílohou bylo rozhodnutí KHS. Přípis zaslaný ministerstvu, jehož přílohou bylo rozhodnutí KHS, nebyl podkladem pro vydání předmětného rozhodnutí ministerstva. Od jejich doručení se toliko odvíjí doba, kdy se ministerstvo z úřední činnosti dozvědělo o rozhodnutí KHS.
27. K *šesté žalobní námitce* žalovaný uvedl, že nemá pochybnosti o tom, že při on-line testování není testovaná osoba přítomna v předmětné ordinaci ORL a není reálně možná „infekce spojená se zdravotní péčí“, proto nebylo dle žalovaného nutné vysvětlení žalobkyně ani žádné dokazování, když se jednalo toliko o právní posouzení věci.
28. *Sedmou žalobní námitku* žalovaný shledal rovněž nedůvodnou. Žalovaný uvedl, že testovaná osoba není přítomna v uvedené ordinaci ORL, a proto není v této souvislosti ani reálně možná „infekce spojená se zdravotní péčí“. KHS má pravomoc schvalovat provozní řády, kterými se nastavují hygienická a protiepidemická opatření pro poskytování zdravotních služeb ve zdravotnických zařízeních, avšak v posuzovaném případě se zcela zřejmě nejedná o poskytování zdravotních služeb ve zdravotnickém zařízení. Z tohoto důvodu tedy nebylo možné o žalobkyni navrhované změně provozního řádu meritorně rozhodnout. Žalovaný setrval na svém závěru, že v případě toliko on-line kontaktu mezi klientem žalobkyně a žalobkyní není nutné činit ve zdravotnickém zařízení hygienická a protiepidemická opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí. Žalobkyně pak ani ve svém návrhu dodatku provozního řádu dle žalovaného neuvedla žádná tato hygienická a protiepidemická opatření ve vztahu ke zdravotnickému zařízení, takže ani nebylo ze strany KHS co odborně posuzovat.

V. Jednání před soudem

29. Při jednání konaném dne 24. 1. 2024 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.
30. Žalobkyně odkázala na podanou žalobu a vyzdvihla, že došlo k narušení principů právní jistoty, když byla ve věci vydána tři vzájemně si odporující rozhodnutí. Dále žalobkyně zopakovala, že ve věci nebyly splněny podmínky pro vedené zkráceného přezkumného řízení. Závěrem žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

31. Žalovaný zopakoval, že žalobkyně zřejmě nechápe smysl § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví, když při on-line testování nehrozí žádné šíření infekce spojené se zdravotní péčí a není proto nutné činit ve zdravotnickém zařízení hygienická a protiepidemická opatření k jejímu předcházení. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
32. K vyjádření žalovaného žalobkyně poznamenala, že dodatek provozního řádu, o jehož změnu se jednalo, upravuje například i rozšíření ordinálních hodin a způsob likvidace odpadů, a proto se dle žalobkyně na tento dodatek § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví vztahuje.
33. Návrhy na provedení důkazů soud zamítl, neboť se jednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vycházel a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
35. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
36. Rozhodnutím KHS ze dne 6. 4. 2017, č. j. KHSJC 10410/2017/EPID PI-ST, sp. zn. S-KHSJC 08460/2017, byl schválen provozní řád pro ordinaci ORL na adrese Jungmannova 29/1, 397 01 Písek – Vnitřní Město.
37. Žalobkyně podala dne 5. 3. 2021 žádost o změnu provozního řádu spočívající v rozšíření provozu o on-line antigenní testování ze slin na SARS-CoV-2. Doplnění provozního řádu schváleného dne 8. 3. 2021 rozhodnutím KHS znělo: „*Online antigenní odběrové místo bude splňovat všechny zákonné požadavky vyplývající zejména z Opatření, Zákona a vyhlášky č. 99/2021 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb, ve znění pozdějších předpisů. V principu bude Online testování probíhat následovně: i. zakoupení NewGene testu testovanou osobou prostřednictvím e-shopu přímo v Online systému (nebo v síti lékáren); poté by se tyto osoby přihlášily do Online systému, kde by se registrovaly k Online testování; provedení vyšetření na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS CoV-2 prostřednictvím NewGene testu v domácím prostředí testované osoby, a to online prostřednictvím videokonference v Online systému se zdravotnickým pracovníkem, s jehož asistencí by Online testování proběhlo; v případě pozitivního výsledku NewGene testu oznámení místně příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví o tom, že testovaná osoba byla testována s pozitivním výsledkem; Dle metodického sdělení odboru odpadů MŽP č.j. MZP/2021/z antigenních testů určených pro samotestování osob zařazovat a likvidovat jako směsný komunální odpad 20 03 01, v případě sady od pozitivního testu uložit do samostatného plastového sáčku a poté umístit k odpadu.* [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/odpad_samotesty_metodika/\\$FILE/OO DP-Sd](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/odpad_samotesty_metodika/$FILE/OO DP-Sd)

eleni_MZP_Zarazeni_odpadu_samotesty-25022021.pdf Nutno zmínit, že test NewGene je méně invazivní než testy, které užívají výtěrů nosohltanu. Z tohoto důvodu tedy není dle našeho úsudku fyzická přítomnost zdravotnického pracovníka nutná, což odpovídá také informacím uvedeným v dokumentaci k New Gene testu. I přes tuto výhodu však bereme za podstatné asistenci zdravotnického pracovníka, aby byl test proveden v souladu s návodem a z toho důvodu by měl zdravotnický pracovník přítomen pomocí videokonference. Při Online testování bude nastaven vysoký standard ochrany osobních údajů a zajištěn soulad se všemi předpisy jak v oblasti ochrany osobních údajů, tak v oblasti poskytování zdravotních služeb. Online testování bude prováděno v ordinčních hodinách ordinace SochORL i mimo ně dle aktuální epidemiologické situace a o víkendech dle aktuální potřeby.“

38. Rozhodnutí KHS nabylo právní moci dne 9. 3. 2021. Ministerstvo následně vydalo dne 12. 8. 2021 rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, kterým změnilo rozhodnutí KHS tak, že se změna provozního řádu neschvaluje. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včasný rozklad. O rozkladu bylo rozhodnuto bez jednání a rozhodnutí žalovaného je žalobou nyní napadeným rozhodnutím.
39. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
40. Dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví „[p]oskytovatel zdravotních služeb nebo poskytovatel sociálních služeb v týdenním stacionáři, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory nebo domově se zvláštním režimem, (dále jen „osoba poskytující péči“), jsou povinni činit hygienická a protiepidemická opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí. Infekcí spojenou se zdravotní péčí se rozumí nemoc nebo patologický stav vzniklý v souvislosti s přítomností původce infekce nebo jeho produktů ve spojitosti s pobytem nebo výkonem prováděnými osobou poskytující péči ve zdravotnickém zařízení, v týdenním stacionáři, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory nebo v domově se zvláštním režimem, v příslušné inkubační době.“
41. Dle § 15 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví „[o]soba poskytující péči je povinna stanovit opatření podle odstavce 1 v provozním řádu. Poskytovatelé zdravotních služeb, jejichž součástí je dětský domov pro děti do 3 let věku jsou povinni v provozním řádu dále upravit režim dne zohledňující věkové a fyzické zvláštnosti dětí a režim stravování. Návrh provozního řádu a změnu provozního řádu schvaluje rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. U poskytovatelů zdravotních služeb příslušný orgán ochrany veřejného zdraví v rozhodnutí uvede, pro jakou formu, popřípadě druh zdravotní péče, obor zdravotní péče a místo poskytování je Provozní řád vydáván, popřípadě název zdravotní služby, pro kterou je Provozní řád vydáván.“
42. Dle § 17 odst. 1 správního řádu „[v] každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“
43. Dle § 34 odst. 2 správního řádu „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.“

44. Dle § 36 odst. 3 věta první správního řádu „*[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“
45. Dle § 94 odst. 1 správního řádu „*[v] přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.*“
46. Dle § 94 odst. 5 správního řádu „*[p]ři rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).*“
47. Dle § 96 odst. 1 správního řádu „*[u]snesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“
48. Dle § 97 odst. 2 věta první správního řádu „*[r]ozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.*“
49. Dle § 97 odst. 3 správního řádu „*[r]ozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.*“
50. Dle § 98 správního řádu „*[j]estliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*“
51. Dle § 99 odst. 1 věta druhá správního řádu „*[v] rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky.*“
52. Soud o věci uvažil následovně.
53. V prvé řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s., nadto žalobkyně nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů namítala v žalobní námitce třetí a čtvrté.
54. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o

skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

55. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází rovněž z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).
56. *Třetí žalobní námitkou* žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost spočívající v absenci vypořádání její rozkladové námitky druhé a třetí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k těmto rozkladovým námitkám uvedl, že „[z]bývajících námitkami účastníka řízení se pak s ohledem na to, že rozhodnutí KHS vůbec nemělo být vydáno, což je zjevné ze samotného rozhodnutí KHS, nebylo nutné zabývat.“
57. Soud přisvědčuje žalobkyni, že se žalovaný ke všem argumentačním jednotlivostem předmětných rozkladových námitek výslovně přímo nevyjádřil. Nicméně z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého důvodu zvolil tento postup, což je pro danou věc zásadní. Judikatura správních soudů setrvale vykládá, že nepřezkoumatelné je zejména takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, proč správní orgán nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65, a ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130). Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí však neznamená, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).
58. Z napadeného rozhodnutí je ovšem evidentní, že žalovaný se s uvedenými rozkladovými námitkami vypořádat neopomněl, ale s ohledem na jím zastávaný právní názor, že rozhodnutí KHS v daném případě nemělo být vůbec vydáno, považoval za nadbytečné se citovanými námitkami věcně zabývat. Žalovaný tedy druhou a třetí rozkladovou námitku neopomenul, ale pro nadbytečnost se rozhodl je nevypořádat, přičemž uvedl důvod, který jej k takovému postupu vedl. Nadto se obsahem druhé a třetí rozkladové námitky nepřímo zabývalo ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí a jelikož rozhodnutí správních orgánů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, námitky uplatněné v rozkladu může odvolací správní orgán vypořádat i tím způsobem, že se ztotožní se závěry správního orgánu prvního stupně, které v rozhodnutí o odvolání převezme, nebo se na ně odkáže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86), čímž může implicitně odpovědět na námitky odvolatele tak, že je neshledal důvodnými (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 73).

59. Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí ve vztahu ke splnění podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení konstatovalo, že „[p]odle § 98 správního řádu, jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. Ze shora uvedeného plyne, že porušení právních předpisů je zcela zjevné již ze samotného přezkoumávaného rozhodnutí KHS, že byly splněny i ostatní podmínky pro přezkumné řízení, a to včetně toho, že ve smyslu § 97 odst. 2 věty první správního řádu lze vydat rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni pouze do uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, když přezkoumávané rozhodnutí KHS nabylo právní moci dnem 9. 3. 2021, a dále že není zapotřebí vysvětlení žadatele, a proto Ministerstvo zdravotnictví rozhodlo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu, a to tak, že přezkoumávané rozhodnutí KHS v souladu s § 97 odst. 3 správního řádu změnilo tak, že [...]“. Splněním podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení se tedy ministerstvo zabývalo.
60. Žalobkyně dále namítala absenci vypořádání rozkladové námitky třetí, kterou napadala absenci posouzení újmy způsobené žalobkyni vydáním rozhodnutí v přezkumném řízení. S uvedeným se žalovaný vypořádal na str. 3 napadeného rozhodnutí, když uvedl, že „[p]odle judikatury (např. rozhodnutí NSS č.j. 10 As 84/2021-31) bezpředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele, přičemž bezpředmětnost žádosti nelze zaměňovat ani s její právní nepřítupností [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti.“ Žalovaný uvedl (byť implicitně), že nedošlo ke změně postavení žadatele – žalobkyně, proto nemohlo dojít vydáním rozhodnutí v přezkumném řízení k újmě na právech žalobkyně.
61. Jakkoliv se tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí k části rozkladových námitek nikterak přímo věcně nevyjádřil, ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím požadavku přezkoumatelnosti napadené rozhodnutí ještě dostalo. Třetí žalobní námitku proto soud shledal nedůvodnou.
62. Ke čtvrté žalobní námitce, kterou žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí se ve výrokové části vůbec nezabývá otázkou, od kdy nastávají účinky předmětného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, musí dát soud opětovně za pravdu žalobkyni, neboť napadené rozhodnutí skutečně neobsahuje informaci o tom, k jakému okamžiku nastávají jeho účinky. Uvedený nedostatek však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jak namítala žalobkyně, ale mohl by způsobit jeho nezákonnost. Soud se proto zabýval posouzením, zda je tato vada natolik závažná, aby mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.
63. Pokud jde o účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, ty mohou nastat v souladu s § 99 odst. 1 správního řádu zpětně od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, anebo od právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení. Správní orgán má ve výroku rozhodnutí v přezkumném řízení určit, od kterého z těchto dvou okamžiků nastávají účinky tohoto rozhodnutí. V daném případě žalovaný v rozporu s § 99 odst. 1 správního řádu v napadeném rozhodnutí nespecifikoval, k jakému okamžiku nastávají účinky rozhodnutí v přezkumném řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2012, č. j. 1 As 27/2012-40, „[v] daném případě však Městský úřad Ivančice (správní orgán rozhodující v dané věci – pozn. soudu) ve svém rozhodnutí ze dne 20. 12. 2010 (rozhodnutí vydané v přezkumném řízení – pozn.

soudu), jímž zrušil své rozhodnutí ze dne 18. 5. 2010, čj. OSČ-OD/R-299/2010 (přezkoumávané rozhodnutí – pozn. soudu), neuvedl, k jakému okamžiku nastávají účinky rozhodnutí v přezkumném řízení. V souladu s obecnou právní normou obsaženou v § 74 správního řádu je třeba dospět k závěru, že vykonatelnost takového rozhodnutí nastává okamžikem nabytí právní moci (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 854*).“ S ohledem na právě vyřčené nemohlo napadené rozhodnutí vyvolat účinky ex tunc, nýbrž pouze účinky ex nunc počínající dnem, kdy toto rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně žalobou brojí proti tomuto napadenému rozhodnutí, jsou jeho účinky ex nunc – tedy od právní moci napadeného rozhodnutí obecně v její prospěch. V posuzovaném případě je tak absence určení takového okamžiku v napadeném rozhodnutí sice v rozporu s § 99 odst. 1 správního řádu, ale v žádném případě se nejedná o vadu takové intenzity, která by mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Čtvrtou žalobní námitku proto soud shledal nedůvodnou.

64. Nad rámec nepřezkoumatelnosti namítané žalobkyní soud neshledal ani jiné vady, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti soud připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35, publikovaný pod č. 359/2004 Sb. NSS, dle kterého je „*nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobkyně nepřezkoumatelnost namítala, dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat.*“ Tak tomu ale v projednávané věci nebylo, proto se soud následně zabýval přezkumem napadeného rozhodnutí v rozsahu zbývajících žalobních námitek.
65. Žalobní námitkou první žalobkyně namítala vady doručování napadeného rozhodnutí. Dle § 34 odst. 2 správního řádu se skutečně s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco ve správním řízení osobně vykonat, doručují písemnosti pouze zástupci účastníka řízení. Podle obsahu správního spisu soud nemá pochybnosti o existenci zastoupení žalobkyně v přezkumném řízení a tato skutečnost nebyla zpochybňována ani žalovaným. Je tedy nesporné, že žalobkyně v přezkumném řízení zastoupena byla. Z doručení k napadenému rozhodnutí, která je součástí správního spisu (a která byla rovněž doložena žalobkyní k podané žalobě), je taktéž nesporné, že napadené rozhodnutí bylo doručeno přímo žalobkyni, a to dne 15. 2. 2022. Vzhledem k tomu, že žalobkyně, resp. její zástupce v první čtvrtině běhu zákonné lhůty pro podání žaloby ke správnímu soudu tuto dne 23. 2. 2022 podali, je zřejmé, že se s obsahem napadeného rozhodnutí seznámili, neboť proti němu žalobními námitkami brojili.
66. Jak uvedl NSS například v rozsudku ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 275/2021 – 57, nelze „*[o]dhlížet od skutečnosti, že citovaný § 34 odst. 2 správního řádu směřuje k ochraně zastoupeného účastníka řízení z hlediska plynutí lhůt.*“ Pokud tedy bylo žalobkyni napadené rozhodnutí doručeno, seznámila se s jeho obsahem, obrátila se na zástupce, který se s napadeným rozhodnutím rovněž seznámil a podal proti němu za žalobkyni včasnou žalobu, došlo též k materiálnímu doručení napadeného rozhodnutí zástupci a ani žalobkyně nebyla tímto postupem nijak krácena na svých procesních právech. Dle NSS proto „*[z]ávěr, že procesní pochybení při doručování nemá vliv na zákonnost rozhodnutí v případě, že se s obsahem doručované písemnosti adresát seznámí (tzv. materiální doručení), vyplývá též z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011-88, nebo ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 60/2016-26).*“

67. S ohledem na shora uvedené a na skutečnost, že žalobkyně podala správní žalobu s dostatečným předstihem i v rámci zákonné dvouměsíční lhůty dle s. ř. s., neshledal soud, že by tato vada v doručování mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí a první žalobní námitce proto nepřisvědčil.
68. Soud neshledal důvodnou ani *druhou žalobní námitku*, kterou žalobkyně namítala popření principů dobré správy. Předně soud konstatuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předepisuje konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Když tedy žalobkyně pouze obecně uvedla, že k popření principů dobré správy došlo vydáním tří vzájemně rozporuplných rozhodnutí, nelze takové tvrzení považovat za kvalitní žalobní bod. Soud proto též toliko v obecné rovině uvádí, že přezkum rozhodnutí nadřízenými orgány je zcela běžným způsobem rozhodování. Takový postup je zcela v souladu se zákonem, a právě existence řádných i mimořádných opravných prostředků zajišťuje, aby byla vydávána zákonná a přezkoumatelná rozhodnutí a v případě jejich nezákonnosti byla dána možnost jejich nápravy. Soud proto uzavírá, že vydáním tří rozdílných rozhodnutí, která na sebe ale logicky navazují a obsahují řádné odůvodnění těchto změn, k popření principu dobré správy nedošlo.
69. *Pátou žalobní námitkou* žalobkyně rozporovala, že jí nebyla zpřístupněna kompletní spisová dokumentace, resp. dána možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí. Dle žalobkyně nebyl součástí správního spisu dokument, podle kterého se mělo ministerstvo dozvědět o rozhodnutí KHS.
70. NSS v rozsudku ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45 uvedl, „že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“ O dodržení roční objektivní lhůty není v nyní posuzovaném případě pochybností. K subjektivní lhůtě žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se ministerstvo o rozhodnutí KHS dozvědělo „dne 7. července 2021, kdy bylo ministerstvu zasláno společností Doktor na telefonu s.r.o., přičemž napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 13. srpna 2021, tedy v souladu s § 96 odst. 1 správního řádu do dvou měsíců ode dne, kdy se Ministerstvo zdravotnictví jakožto příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvědělo.“
71. Jakkoliv je pravdou, že spisový materiál neobsahuje písemnost ze dne 7. 7. 2021, zaslanou ministerstvu společností Doktor na telefonu s. r. o., jehož přílohou bylo rozhodnutí KHS, není důvodná námitka žalobkyně, že nebyla dne 24. 8. 2021 seznámena s celým správním spisem, neboť s ním seznámena byla, avšak předmětný dokument v něm jednoduše obsažen nebyl. Dle § 17 odst. 1 správního řádu mají být součástí spisu dokumenty, které se vztahují k dané věci, proto mělo být součástí spisu i předmětné podání. Uvedená písemnost obsahující coby přílohu rozhodnutí KHS, zaslána ministerstvu společností Doktor na telefonu s.r.o., nebyla sice přímým podkladem pro vydání rozhodnutí ministerstva, ale stanovila počátek běhu dvouměsíční subjektivní lhůty. Nelze však přisvědčit žalobní námitce, že došlo k zatajení části spisové dokumentace, když i žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že „ze spisové dokumentace plyne, že Ministerstvo zdravotnictví se dozvědělo o rozhodnutí KHS dne 7.

července 2021, [...]“ I žalovaný se tedy domníval, že uvedená písemnost součástí správního spisu je, ačkoliv tomu tak fakticky i dle spisového přehledu nebylo. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí v rámci zkráceného přezkumného řízení se § 36 odst. 3 správního řádu neuplatní, když prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že soud nemá pochybnosti o zachování dvouměsíční lhůty k vydání rozhodnutí (ostatně ani žalobkyně již v žalobě nedodržení této lhůty nenamítala a nepředložila žádnou argumentaci, která by svědčila o jejím překročení, když v podané žalobě toliko napadala absenci písemnosti rozhodné pro počátek běhu subjektivní lhůty ve správním spisu), nemá ani tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto ani pátá žalobní námitka není s ohledem na shora uvedené důvodná.

72. Ani *šestá žalobní námitka* vztahující se k namítané absenci naplnění podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení není důvodná. Ministerstvo se v prvostupňovém rozhodnutí splněním podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení zabývalo a shledalo je splněnými. Soud souhlasí s ministerstvem a se žalovaným, že v projednávané věci bylo porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, když k vydání rozhodnutí v přezkumném řízení postačovalo pouze rozhodnutí KHS a žádost žalobkyně, neboť důvody nezákonnosti rozhodnutí KHS spočívaly v chybném právním posouzení a nesprávné aplikaci § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví na projednávanou věc. Žádné vyjádření účastníka řízení ani doložení jakýchkoliv dalších dokumentů nebylo zapotřebí a na uvedeném závěru by nemohlo ničeho změnit, když navrhovaný dodatek provozního řádu byl součástí rozhodnutí KHS a žádných dalších podkladů nebylo pro posouzení věci třeba. Část *šesté žalobní námitky*, kdy žalobkyně uvedla, že se ani před vydáním napadeného rozhodnutí nemohla seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, je rovněž nedůvodná, neboť spis dle spisového přehledu neobsahoval vedle dokumentů adresovaných žalobkyni a dokumentů zaslaných žalobkyní správnímu orgánu žádné další položky, se kterými by žalobkyně již nebyla obeznámena.
73. Vzhledem k tomu, že shora vytčené vady procesního charakteru neměly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť i bez nich by došlo k posouzení samotného merita věci shodným způsobem, soud přikročil k přezkumu stěžejní žalobní námitky vztahující se k samotnému věcnému obsahu napadeného rozhodnutí. Rovněž s ohledem na vypořádání této *sedmé žalobní námitky* by bylo nevhodné rušit napadené rozhodnutí pro pouhý procesní pochybení formálního charakteru, která nebyla způsobilá ovlivnit rozhodnutí ve věci samé.
74. Podstatou nyní projednávané věci v kontextu *sedmé žalobní námitky* je, zda byla v daném případě KHS oprávněna meritorně rozhodnout o změně provozního řádu na základě žalobkyní podané žádosti, tedy jinými slovy zda se na změnu provozního řádu spočívající v rozšíření provozu o on-line antigenní testování ze slin na SARS-CoV-2 vztahuje § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dle § 15 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví schvaluje KHS návrh a změnu provozního řádu, ve kterém je osoba poskytující péči (zde žalobkyně) povinna stanovit hygienická a protiepidemická opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí. Infekcí spojenou se zdravotní péčí se dle odst. 1 téhož ustanovení rozumí *nemoc nebo patologický stav vzniklý v souvislosti s přítomností původce infekce nebo jeho produktů ve spojitosti s pobytem nebo výkony prováděnými osobou poskytující péči ve zdravotnickém zařízení, v týdenním stacionáři, domově pro osoby se zdravotním*

postižením, domově pro seniory nebo v domově se zvláštním režimem, v příslušné inkubační době.

75. Dle přesvědčení žalobkyně je dodatek provozního řádu o on-line testování opatřením k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí, protože jde o úkon diagnostické péče, jehož účelem je zjišťování zdravotního stavu pacienta, přičemž příslušná zdravotní služba je poskytována k tomu oprávněným zdravotnickým pracovníkem, zaměstnancem žalobkyně jako poskytovatele zdravotních služeb. V žádném případě se dle žalobkyně nejedná o „samotest“ testované osoby, neboť testování si neprovádí „sama“ testovaná osoba, ale provádí je zdravotnický pracovník. Žalobkyně uvedla, že zdravotnický pracovník test také vyhodnocuje, přičemž nese plnou odpovědnost za jeho správné provedení (za tuto zdravotní službu jako celek), stejně jako v jiných případech úkonů diagnostické péče.
76. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že předmětem žádosti o změnu provozního řádu podanou žalobkyní je on-line testování s využitím videohovoru. Zaměstnanec žalobkyně se tedy v době poskytování této žalobkyní shora vymezené diagnostické péče nachází fyzicky na jiném místě než osoba, u které je test prováděn. Evidentně proto nemůže dojít při této diagnostické činnosti ke vzniku ani šíření infekce, protože osoba, u které je možná nákaza testována, není ve fyzickém kontaktu s jinou osobou nacházející se ve zdravotnickém zařízení.
77. Soud a ostatně ani žalovaný v napadeném rozhodnutí nerozporuje, že jde o *výkony prováděné osobou poskytující péči*. Dle § 15 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se ale musí jednat o infekci – *nemoc nebo patologický stav vzniklý v souvislosti s přítomností původce infekce nebo jeho produktů ve spojitosti s pobytem nebo výkony prováděnými osobou poskytující péči ve zdravotnickém zařízení, v týdenním stacionáři, domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory nebo v domově se zvláštním režimem, v příslušné inkubační době.* (podtržení doplněno soudem.) Vzhledem k tomu, že při on-line testování nedochází k fyzickému kontaktu potenciálního původce infekce nebo jeho produktů ve spojitosti s jeho pobytem nebo výkony prováděnými osobou poskytující péči ve zdravotnickém zařízení, neboť testovaná osoba není v ordinaci ORL žalobkyně osobně přítomna, není v této souvislosti ani reálně možný vznik nebo šíření „infekce spojené se zdravotní péčí“.
78. Dle důvodové zprávy k § 15 zákona o ochraně veřejného zdraví směřují takto stanovená opatření *„k zamezení vzniku a šíření nemocničních nákaz a tím obrožení zdraví jak osob umístěných ve zdravotnických zařízeních a ústavech sociální péče, tak i jejich zaměstnanců. K tomu zákon stanoví základní předpoklady, jejichž cílem je odhalení zdroje nákazy, zamezení jejího dalšího šíření a léčba osob. Z obdobných důvodů jako u zařízení pro výchovu a vzdělávání se zařízení poskytujícímu péči ukládá zpracovat Provozní řád a v něm postihnout základní „kritické body“ provozu. S ohledem na zásadní význam naplnění hygienických požadavků na zdraví osoby pobývajících v zařízeních poskytujících péči se provozovateli ukládá předložit návrh provozního řádu ke schválení orgánu zdravotního dozoru, který posoudí účinnost navržených opatření. Provozovatel je povinen dodržování provozního řádu zajistit.“* (podtržení doplněno soudem.)
79. Ze shora uvedeného je jednoznačné, že hygienickými a protiepidemickými opatřeními k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí jsou myšlena opatření, která zabrání přenosu nákazy uvnitř nemocnice, ordinace nebo jiného zdravotnického zařízení. Zcela neodborně řečeno, pokud přijde do nemocnice například návštěva k nemocnému

pacientovi, nemělo by dojít k situaci, že tato návštěva odejde infikována nákazou od jiného pacienta. Obdobně může být nákaze předcházeno například v čekárně ordinace – lze si představit stanovení povinnosti použití roušky při podezření na infekční onemocnění nebo objednávkový systém na konkrétní časy tak, aby docházelo mezi jednotlivými pacienty k co možná nejmenšímu kontaktu apod.

80. Uvedené je evidentní i z dřívějšího označení pojmu „infekce spojená se zdravotní péčí“, kdy do 30. 11. 2015 byl tento pojem označován jako „nemocniční (nozokomiální) nákaza“, tedy logicky nákaza, ke které dojde v nemocnici (zdravotnickém zařízení), nikoliv při on-line testování v pohodlí domova. Rovněž dle lékařského slovníku je „*nozokomiální nákaza zkr. NN – nákaza vzniklá při pobytu v nemocnici nebo v příčinné souvislosti s tímto pobytem. Na vzniku NN se podílí přítomnost určitých mikrobů v nemocničním prostředí, oslabení organismu nemocí i diagnostické a léčebné zásahy do organismu např. cévkování, operace aj. Nejčastějšími vyvolavateli NN jsou bakterie E. coli, Klebsiella, Proteus, Pseudomonas, Staphylococcus aj.*“ Pojem „infekce spojená se zdravotní péčí“ je sice nově definován, na jeho obsahu se však v zásadě nic nezměnilo. I nadále jde o nemoc nebo patologický stav vzniklý v souvislosti s přítomností původce infekce nebo jeho produktů ve spojitosti s pobytem nebo výkony prováděnými ve zdravotnickém zařízení nebo zařízení sociálních služeb, která poskytují ošetrovatelskou péči.
81. Právní názor žalovaného, že hygienická a protiepidemická opatření k předcházení vzniku a šíření infekce spojené se zdravotní péčí, která jsou poskytovatelé zdravotní péče povinni stanovit v provozním řádu, se nevztahují na on-line testování, a proto ani změna provozního řádu upravující on-line testování nepodléhá schválení KHS, je tak správný. Argumentace žalobkyně, že je v dodatku upraven například i způsob nakládání s odpadem vzniklým při on-line testování, je pro posouzení irelevantní, protože k likvidaci takového odpadu nedochází ve zdravotnickém zařízení (ordinaci ORL), ale v místě, kde je test fakticky prováděn (např. v domácnosti), a proto ani při likvidaci takového odpadu nemůže dojít ke vzniku či šíření infekce spojené se zdravotní péčí.
82. Soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného ve vztahu k důvodu zrušení rozhodnutí KHS pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti o změnu provozního řádu (§66 odst. 1 písm. b) správního řádu) plně obстоjí a žalobní námitka sedmá je proto rovněž nedůvodná.
83. Nad rámec shora uvedeného soud konstatuje, že přezkumný správní orgán má podle §97 odst. 3 správního řádu v zásadě tři možnosti, jak zjištěnou nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí meritorně napravit – přezkoumávané rozhodnutí může buď zrušit, změnit, nebo jej může zrušit a věc vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně, kteří jsou názorem přezkumného správního orgánu vázáni. V případech podobných těm, jež správní řád předvídá pro potřeby odvolacího řízení v § 90 odst. 1 písm. a), tedy v situacích, kdy správní orgán v rámci přezkumného řízení dospěje k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno (tak jako v projednávané věci) a je nutno jej zrušit, právní úprava (§97 odst. 3 správního řádu) pro potřeby tohoto postupu v přezkumném řízení na rozdíl od § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu výslovně nezakládá pravomoc přezkumného správního orgánu řízení zastavit. Tato možnost, resp. povinnost přezkumného orgánu, tedy povinnost spolu se zrušením přezkoumávaného rozhodnutí současně řízení zastavit, je však dovoditelná z povahy věci, neboť případné zrušení přezkoumávaného rozhodnutí bez dalšího by vyvolalo stav běžícího a dosud neukončeného řízení o podané žádosti. V daném případě napadené rozhodnutí, kterým bylo

přezkoumávané rozhodnutí KHS zrušeno, výrok o zastavení řízení o žalobkyní podané žádosti neobsahuje. Vzhledem k tomu, že je však z obsahu napadeného rozhodnutí zřejmé, co je důvodem zrušení rozhodnutí KHS a vzhledem k tomu, že účelem zastavení řízení současně se zrušením přezkoumávaného rozhodnutí, je toliko efektivita a hospodárnost správních činností, nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Bude však na žalovaném, aby učinil odpovídající procesní kroky směřující k tomu, že dosud běžící a neukončené řízení o žádosti žalobkyně o změnu provozního řádu, podané dne 5. 3. 2021, bude procesně ukončeno, v daném případě tedy zastaveno pro zjevnou právní nepřípustnost žádosti, pokud k tomu již v mezidobí nedošlo.

VII. Závěr a náklady řízení

84. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
85. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

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.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. ledna 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.

předsedkyně senátu