



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **European Dental Health s.r.o.**, sídlem V Kopečku 81/1, Hradec Králové, zastoupena JUDr. Ondřejem Brožkem, advokátem, sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2021, č. j. MZDR 33209/2021-2/PRO, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2023, č. j. 30 Ad 14/2021-194,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] V této věci je sporný výklad § 45 odst. 2 písm. l) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). Žalobkyně je poskytovatelem stomatologické péče. Královéhradecký kraj žalobkyni na základě zmíněného ustanovení požádal dne 18. 1. 2021, aby se podílela na zajištění

pohotovostní služby zubních lékařů v konkrétně vymezených časových úsecích v roce 2021 (celkem v 8 kalendářních dnech) na adrese své ordinace. Této žádosti předcházela neúspěšná snaha o uzavření smlouvy o stejném předmětu za odměnu 800 Kč za hodinu.

[2] Žalobkyně žádosti nevyhověla. Vzhledem k tomu, že se dne 15. 2. 2021 od 16 do 22 hodin (první ze stanovených dnů) nepodílela na zajišťování pohotovostní služby zubních lékařů podle žádosti, shledal ji Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) vinnou z přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách. Za tento přestupek jí uložil pokutu ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v částce 1 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Následně se žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud nejprve žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Svůj rozsudek odůvodnil tím, že ze spisu nevyplývá, jaká kritéria pro výběr zubních lékařů krajský úřad zvolil. Krajský soud proto nemohl přezkoumat, zda krajský úřad nepostupoval vůči některým zubním lékařům diskriminačně či v rozporu se zásadou rovnosti. Proto bylo podle krajského soudu rozhodnutí nepřezkoumatelné. Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2023, č. j. 4 Ads 12/2023-26. Krajský soud totiž zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, který neodpovídá uplatněným žalobním bodům. Navíc se ani věcně o nepřezkoumatelné rozhodnutí nejednalo, neboť nelze po správních orgánech požadovat, aby preventivně (bez námítky) shromažďovaly podklady vyvracející diskriminaci či porušení rovnosti.

[4] V dalším řízení krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[5] Královéhradecký kraj byl podle krajského soudu oprávněn jednostranně uložit žalobkyni povinnost podílet se na pohotovostní službě. Nebylo nutné, aby strany uzavřely smlouvu, jak žalobkyně namítá. Takový požadavek ze zákona neplyne. Žalobkyně tedy byla povinna žádosti vyhovět. Žádost nebyla příkazem k nucené práci. Poskytování pohotovostní služby lze podřadit pod výjimku dle čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žádost naplňovala i podmínky Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudek ESLP ze dne 14. 9. 2010 ve věci *Steindel proti Německu*, stížnost č. 29878/07, který se týkal povinnosti lékaře sloužit na pohotovosti). Odměna ve výši 800 Kč za hodinu je přiměřená. Z důkazů předložených žalobkyní vyplývá, že se odměna za výkon pohotovosti pohybovala v České republice v rozmezí od 500 do 2 350 Kč za hodinu (byť každý kraj přistupuje k zajištění pohotovostních služeb svojí cestou). Žalobkyni by navíc nevznikly žádné provozní náklady, pokud by přijala nabídku Královéhradeckého kraje, aby pohotovost vykonávala ve Fakultní nemocnici Hradec Králové.

[6] Lékařská péče, kterou je třeba během pohotovostní služby poskytovat, je *lege artis*. Lékařské výkony prováděné při pohotovostní službě se samozřejmě liší od péče, kterou zubní lékař poskytuje svým registrovaným pacientům. To je však dáno charakterem pohotovostní služby. Během ní je totiž třeba řešit případy, kdy pacient vyžaduje

pokračování

neodkladnou péči, nebo u něj dojde k náhlé změně zdravotního stavu či zhoršení průběhu onemocnění. Povinnost podílet se na pohotovostní službě se týká všech poskytovatelů zdravotních služeb, nelze se jí zbavit argumentem, že poskytovatel tyto výkony odmítá provádět.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka nejprve do určité míry polemizuje s rozsudkem č. j. 4 Ads 12/2023-26, který pokládá za formalistický. Navzdory tomu, že neuvedla v žalobě pojem „diskriminace“, je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Stěžovatelka namítala absenci důvodů, proč byla vybrána pro pohotovostní službu právě ona. Nerovné zacházení je dáno, neboť ze správního spisu neplyne objektivní a spravedlivý výběr poskytovatelů zdravotní péče. Není zřejmé, proč byla mezi vybranými poskytovateli právě stěžovatelka, patrně však kvůli tomu, že nabízí kvalitní služby, což je nepřípustné kritérium výběru. Je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné, nemůže ho krajský soud přezkoumat, a proto jej musí z tohoto důvodu automaticky zrušit.

[9] Stěžovatelka považuje za ústavně nekonformní, že každý kraj zajišťuje pohotovostní službu rozdílně. Sídlo poskytovatele je tedy důvodem pro rozdílné zacházení. Tento systém aproboval i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ads 12/2023-26.

[10] Na podmínkách pohotovostní služby by se měl kraj s poskytovatelem zdravotních služeb dohodnout. Místo toho však Královéhradecký kraj stěžovatelce pohotovostní službu nařídil, a to za odměnu, z níž stěžovatelka nepokryje ani provoz své ordinace. Stěžovatelka má zákonnou povinnost vyhotovovat cenové kalkulace svých služeb. Královéhradecký kraj k nim ale vůbec nepřihlédl a bez dalšího je odmítl.

[11] Podle krajského soudu navíc zákon o zdravotních službách ani odměnu nepředpokládá, což je protiústavní závěr, neboť za každou práci náleží spravedlivá odměna. Ze správního spisu nevyplývá, jak Královéhradecký kraj dospěl k částce 800 Kč za hodinu (ať již obecně, či ve vztahu ke stěžovatelce). Stěžovatelce neplynou platby od veřejných zdravotních pojišťoven, neboť s žádnou nemá uzavřenu smlouvu. I kdyby tomu tak snad bylo, za základní (až téměř *non lege artis*) zákroky jsou platby minimální. Takový dodatečný příjem by stěžovatelčiny náklady nepokryl. Ani krajský soud se tedy kalkulacemi dostatečně nezabýval. Pokud by tak učinil, zjistil by, že v některých krajích se vyplatí pohotovostní služby poskytovat (např. v Libereckém). V Královéhradeckém kraji však může výkon pohotovostní služby vést až k likvidaci podnikání.

[12] Krajský soud dále označil několik zákroků typických pro pohotovost za *lege artis*. Takový paušální závěr však nelze učinit, vždy záleží na kontextu.

[13] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. V Královéhradeckém kraji je podle Národního registru poskytovatelů zdravotních služeb asi 300 poskytovatelů stomatologické péče. Měla-li by být zajištěna pohotovostní služba v minimálním rozsahu (tedy pouze na úrovni města Hradec Králové), musel by každý poskytovatel vykonat pohotovostní službu alespoň jedenkrát ročně. Stěžovatelka disponuje oprávněním poskytovat stomatologické služby od 1. 4. 2012 a doposud se na zajištění pohotovostní služby nikdy nepodílela. Argumentace nerovným zacházením či diskriminací proto není případná. Navíc ji stěžovatelka uplatnila až v kasační stížnosti.

[14] Výkon pohotovostní služby není ani nucenou prací, neboť je, obdobně jako výkon právního zastoupení *ex officio* advokáty, ochranou práv druhých [viz čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny]. Stěžovatelka pomíjí, že neodkladná péče je veřejnými zdravotními pojišťovnami hrazena, aniž by bylo nutné, aby s pojišťovnami uzavřela smlouvu [§ 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění]. Opět se nabízí analogie s advokátem ustanoveným *ex officio*, který je bez ohledu na skutečné náklady a výši smluvní odměny odměňován podle vyhlášky (advokátního tarifu).

[15] Kraj vykonává při zajišťování pohotovostní služby přenesenou působnost (§ 119 odst. 1 zákona o zdravotních službách), pro niž je charakteristický vrchnostenský vztah. Uzavření dohody tedy není nutné.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Projednávaná kasační stížnost je stížností opakovanou a je přípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť Nejvyšší správní soud se ve svém předchozím rozsudku zabýval pouze vadou řízení před krajským soudem a přezkoumatelností rozhodnutí žalovaného (podrobně viz bod [18] níže), nikoliv však věcnými výhradami stěžovatelky, které předkládá v opakované kasační stížnosti a které nemohla vznést v řízení o předchozí kasační stížnosti, neboť ji podal žalovaný.

[17] Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost není důvodná.

[18] Na úvod se Nejvyšší správní soud krátce vyjádří ke stěžovatelčině polemice s rozsudkem č. j. 4 Ads 12/2023-26. Nejvyšší správní soud v něm učinil tyto tři závěry: 1) stěžovatelka v řízení před krajským soudem nenamítala, že by měl být výběr poskytovatelů diskriminační či v rozporu s principem rovnosti; 2) stěžovatelka neuplatnila žádnou námitku, jejímž vypořádání by krajským soudem shledaná nepřezkoumatelnost bránila, a proto nemohl krajský soud k případné vadě přihlídnout ani z úřední povinnosti; a 3) i kdyby se snad krajský soud měl touto otázkou věcně zabývat, rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné není, neboť správní orgány nemají povinnost automaticky v každém

pokračování

řízení shromažďovat materiály, že nedošlo k nerovnému zacházení, a ani stěžovatelka tuto námitku v řízení o přestupku neuplatnila. Od těchto závěrů se Nejvyšší správní soud nehodlá odchýlit. S ohledem na kasační závaznost svého rozsudku ostatně ani nemůže (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Stěžovatelka nenamítá, že by se krajský soud závěry Nejvyššího správního soudu neřídil, naopak považuje závěry Nejvyššího správního soudu za nesprávné. V řízení o opakované kasační stížnosti se však již nelze znovu zabývat správností závěrů přijatých v rozhodnutí o první kasační stížnosti.

[19] Lze snad jen doplnit, že Nejvyšší správní soud nevyžadoval, aby stěžovatelka v žalobě uvedla slova *nerovné zacházení* či *diskriminace*. Nejvyšší správní soud posoudil konkrétní část žaloby, v níž sama stěžovatelka dle svého vyjádření spatřovala uplatněnou námitku nerovného zacházení, stejně jako celkový kontext žaloby (viz body 14 až 16). Námitku, která by obsahově pod tyto pojmy spadala, však nenašel.

[20] Nejvyšší správní soud neaproboval ani nejednotné zajišťování pohotovostní péče napříč kraji, jak se stěžovatelka domnívá. Tato otázka vůbec nebyla předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu, neboť krajský soud shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v tom, že ve spise nebyly listiny dokládající, jak Královéhradecký kraj vybírá poskytovatele, jimž ukládá povinnost zabezpečit pohotovostní službu. Krajský soud naopak ve svém prvním rozsudku v této věci neargumentoval tím, jak vybírají poskytovatele pohotovostní služby jiné kraje. Proto se k této otázce nemohl vyjadřovat ani Nejvyšší správní soud.

[21] V opakované kasační stížnosti již stěžovatelka námitku nerovného zacházení (resp. nedostatku podkladů ohledně nerovného zacházení) uplatňuje. Obdobně formulovanou námitku uplatnila i během jednání před krajským soudem uskutečněném poté, co Nejvyšší správní soud zrušil první rozsudek krajského soudu. Konkrétně uvedla, že rozhodnutí krajského úřadu považuje ohledně výběru stěžovatelky jako osoby, která má poskytovat pohotovostní službu, za nepřezkoumatelné. Je pravdou, že se krajský soud s touto námitkou nevypořádal. Nicméně s ohledem na argumentaci v rozsudku č. j. 4 Ads 12/2023-26 je zřejmé, že se jedná o námitku opožděnou (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud se nadto nemohl odchýlit od názoru Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Toto pochybení krajského soudu tedy nelze považovat za zásadní, neboť nebylo žádného důvodu přihlídnout k opožděnému žalobnímu bodu. Nejvyšší správní soud se nemohl pro nepřijatelnost dle § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat obsahově totožnou kasační námitkou, neboť nebyla včas uplatněna v řízení před krajským soudem, ačkoliv tomu nic nebránilo.

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou právní povahy žádosti podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách, a to z toho hlediska, zda se jí zasahuje do právní sféry poskytovatele zdravotních služeb. Jakkoliv v tomto směru nebyla proti závěrům krajského soudu uplatněna žádná kasační námitka, Nejvyšší správní soud považuje tuto otázku za stěžejní, neboť na jejím rozřešení závisí, zda lze přímo proti žádosti podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách podat samostatnou žalobu, nebo zda je

třeba okolnosti související s její zákonností posuzovat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku.

[23] 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; to neplatí, jde-li o Vězeňskou službu.

[24] Jazykový výklad uvedeného ustanovení nevyvolává závažnější pochybnosti. Byť je v něm užito slova *žádost*, nejedná se o žádost ve smyslu obecného jazyka, které zpravidla není třeba vyhovět. V ustanovení je naopak s *žádostí* jasně spojena povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby. Z hlediska systematického je vykládaná norma obsažena v ustanovení upravujícím povinnosti poskytovatelů zdravotních služeb. Podstatná část těchto povinností má povahu zákonných povinností (tedy plynou bez dalšího přímo ze zákona), povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby je výjimkou, neboť je „aktivována“, resp. podmíněna *žádostí* kraje.

[25] Nejedná se ani o jakousi žádost k zahájení postupu vedoucímu k uzavření smlouvy, jejímž předmětem by byla povinnost vykonávat pohotovostní službu. Ustanovení hovoří přímo o *žádosti o zajištění pohotovostní služby zubních lékařů*. O porušení povinnosti *podílet se na zajištění lékařské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby poskytované zubními lékaři nebo lékárníky* ostatně hovoří i § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, který vymezuje skutkovou podstatu přestupku, kterého se stěžovatelka dopustila.

[26] Stejný závěr lze dovodit i z historického výkladu. Před přijetím zákona o zdravotních službách upravoval tuto problematiku § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních. Toto ustanovení hovořilo výslovně o povinnosti nestátního zdravotnického zařízení uzavřít na žádost kraje smlouvu, na jejímž základě se bude toto zařízení podílet na zajištění potřebných zdravotnických služeb (např. pohotovostní služby). Stávající právní úprava je tedy koncipována odlišně, pokud jde o vymezení právního nástroje, jímž se stanoví povinnost vykonávat pohotovostní službu. I z této změny je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo umožnit kraji, aby založil povinnost poskytovatele zdravotních služeb účastnit se na pohotovostní službě, aniž by s ním nutně musel uzavřít smlouvu.

[27] Kromě toho z důvodové zprávy k zákonu č. 161/1993 Sb., kterým byla tato povinnost do zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních zavedena, vyplývá, že smyslem § 5 odst. 2 písm. e) uvedeného zákona [tehdy písm. f)] bylo „zabezpečit poskytování některých zdravotnických služeb, jejichž výkon je často podle zkušeností z praxe ze strany zdravotnických zařízení odmítán. Orgány státní správy odpovědné za zabezpečení zdravotní péče tak postrádají účinný nástroj.“ Z toho je zjevné, že odpovědným orgánům měl být dán nástroj, na jehož základě mohly donutit zdravotnická zařízení k tomu, aby poskytovaly určité zdravotnické služby, byť by to odmítaly. Je tak patrná snaha o omezení svobodné vůle těchto zařízení. Konstrukce § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách je odlišná v tom, že nevyžaduje uzavření smlouvy. Z ničeho však nevyplývá, že by měl být odlišný i tento základní úmysl. Právě naopak, možnost přímo uložit povinnost

pokračování

vykonávat pohotovostní službu je z hlediska akceschopnosti či efektivnosti při naplňování tohoto cíle spíše vhodnější než povinnost uzavřít smlouvu, na jejímž základě má teprve vzniknout povinnost vykonávat pohotovostní službu.

[28] Stěžovatelka vlastní úvahy v tomto směru v předchozích fázích řízení v zásadě nepředkládala. Její závěr se opíral pouze o komentářovou literaturu: „*Rozsah tohoto podílu by měl být přiměřený s ohledem na ordinační 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. Zákon předpokládá uložení sankce za přestupek, spočívající v tom, že poskytovatel odmítl podílet se na lékařské pohotovostní službě [§ 117 odst. 2 písm. i)]. Pokud by však poskytovatel podíl na lékařské pohotovostní službě neodmítl, ale nedošlo by k dohodě o rozsahu a podmínkách tohoto podílu, bylo by patrně věcí správního řízení, případně správního soudnictví, jak by byla tato situace řešena.“ (Mach Jan a kol.: Zákon o zdravotních službách. Praktický komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2023. Komentář k § 45, část II.: Povinnosti poskytovatele zdravotních služeb vůči jiným orgánům a osobám, Podíl na lékařské pohotovostní službě, citováno dle systému ASPI).*

[29] Ze závěrečné věty, kterou stěžovatelka opomněla v kasační stížnosti citovat, je zjevné, že ani z komentářové literatury nevyplývá závěr, že nutně musí dojít k uzavření smlouvy. Pouze se uvádí, že za situace, kdy poskytovatel výslovně neodmítne konat pohotovostní službu, ale zároveň nedojde k uzavření dohody, bude na správním soudnictví, jak se k této situaci postaví. To je v zásadě tento případ. Komentář přitom nedává ani žádný návod, natož jakýkoliv jasný názor, jak s touto situací naložit. Z obratu *základem by měla být smlouva* nelze nic hlubšího vyvozovat. Smlouvou se zde přitom rozumí smlouva mezi poskytovatelem zdravotních služeb, který provozuje pohotovostní službu, a jiným poskytovatelem, jenž by se vlastní činností na této pohotovostní službě podílel. Navíc měla-li by se podle komentáře vykonávat pohotovostní služba nutně na základě smlouvy, postrádá smysl, aby se zároveň komentář zmiňoval o přiměřenosti konkrétních podmínek. Poskytovatel by si totiž mohl individuálně posoudit, zda jsou podmínky pro něj přiměřené, či nikoliv. Nic by mu např. nebránilo v uzavření smlouvy, byť by mu měla náležet nižší odměna, než za kterou běžně své služby poskytuje.

[30] Z právní úpravy tedy vyplývá, že krajský úřad je oprávněn formou *žádosti* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách stanovit poskytovateli zdravotních služeb povinnost konkrétního obsahu a rozsahu. Jejím prostřednictvím se aktivuje povinnost upravená v uvedeném ustanovení, přičemž současně je její obsah a rozsah individualizován ve vztahu ke konkrétnímu poskytovateli zdravotních služeb. Právní úprava tedy předvídá, že tímto způsobem je zasahováno do právní sféry poskytovatele zdravotních služeb, a to v podobě uložení povinnosti. Kraj prostřednictvím krajského úřadu při tom vykonává veřejnou správu, konkrétně státní správu v přenesené působnosti [§ 110 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 119 odst. 1 a § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách], ve vztahu

k poskytovateli zdravotních služeb vystupuje vrchnostensky. Závěrům krajského soudu lze v tomto ohledu přisvědčit.

[31] Uvedený úkon je možné s jistou dávkou zjednodušení přirovnat k výzvě podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jejíž povahou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS. V něm dovodil, že samotná výzva správního orgánu zasahuje do právní sféry jejího adresáta, přičemž již proti ní musí být dostupná soudní ochrana, nikoliv až vůči důsledkům spojeným s jejím neuposlechnutím. Kdyby měl adresát výzvy vyčkávat s žalobou až na faktickou realizaci toho, čím ve výzvě silniční správní úřad „hrozí“, byl by nucen rozhodovat se mezi vynakládáním prostředků na odstranění reklamního zařízení, k němuž podle svého přesvědčení není povinen, a mezi neuposlechnutím výzvy, přičemž za provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu bez potřebného povolení mu hrozí pokuta. Takováto volba je pouze volbou ze dvou zel. Podobná situace je nežádoucí, neboť může představovat omezení přístupu k soudní ochraně, nebo naopak nepřímou nabádat adresáta k nerespektování veřejné moci. Nejvyšší správní soud připomněl, že ve své judikatuře dovodil potřebu poskytnout soudní ochranu proti takovýmto „dvoufázovým“ zásahům v každé z těchto fází.

[32] V nyní posuzované věci Královéhradecký kraj v žádosti citoval § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách a následně slovy tohoto ustanovení *požádal* stěžovatelku, aby se na adrese své ordinace a v konkrétně vymezené časové úseky podílela na zajištění pohotovostní služby zubních lékařů. Závěrem Královéhradecký kraj stěžovatelku poučil, že *žádost* není rozhodnutím podle správního řádu, není proti ní přípustné odvolání a že nesplnění povinnosti je přestupkem podle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách, za jehož spáchání lze uložit pokutu do výše 100 000 Kč. Z toho měla stěžovatelka podle Nejvyššího správního soudu jasně seznat, že se jedná o autoritativní akt, byť nikoliv ve formě správního rozhodnutí podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Z *žádosti* jednoznačně plyne, že se stěžovatelce ukládá povinnost, která je časově, místně i věcně dostatečně vymezená. Dále kraj informoval stěžovatelku, podle jakých ustanovení postupuje, a co může být následkem nevyhovění *žádosti*.

[33] Na *žádost* reagovala stěžovatelka tak, že je pro ni tato nabídka neakceptovatelná a dotázala se, zda může očekávat smysluplný návrh smlouvy. Královéhradecký kraj stěžovatelce vysvětlil, že *žádost* nebyla návrhem na uzavření smlouvy, ale uložením povinnosti. Navzdory tomu stěžovatelka patrně nepovažovala *žádost* za vrchnostenský úkon. To plyne i z jejího návrhu na vydání předběžného opatření v civilním soudnictví, v němž se domáhala toho, aby Královéhradecký kraj odstranil ze svých webových stránek informaci, že stěžovatelka bude zajišťovat pohotovostní službu, což v zásadě odůvodňovala tím, že nebyla mezi stranami uzavřena smlouva. Jak však Nejvyšší správní soud již popsal, o smlouvu v tomto případě vůbec nejde.

[34] Nejvyšší správní soud tak dospěl k dílčímu závěru, že *žádost* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách lze vzhledem k jejím materiálním účinkům považovat za úkon, jímž se přímo zasahuje do právní sféry jejího adresáta (poskytovatele

pokračování

zdravotních služeb), takže podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Z žádosti ani navazující komunikace nemohla stěžovatelka dovozovat opak.

[35] Jinou otázkou je, jakým konkrétním žalobním typem upraveným soudním řádem správním se mohla stěžovatelka bránit přímo proti *žádosti* ze dne 18. 1. 2021. Nabízí se, že by se mohlo jednat o zásah podle § 82 s. ř. s., či rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[36] Jak zásah, tak rozhodnutí (ve smyslu soudního řádu správního) se vyznačují v první řadě tím, že zasahují do právní sféry osob, lze hovořit o tzv. materiálním znaku. Jak již Nejvyšší správní soud výše dovedl, žádost podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách tento materiální znak naplňuje. Rozdíl mezi zásahem a rozhodnutím tkví v tom, že rozhodnutí v sobě vedle znaku materiálního zahrnuje i znaky formální (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, či usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41, bod 11, či rozsudky NSS ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18, bod 16, a ze dne 7. 5. 2020, č. j. 6 Afs 129/2019-55, body 26 a 27, č. 4061/2020 Sb. NSS).

[37] Judikatura dovedla, že formálními znaky odlišujícími správní rozhodnutí od zásahu jsou: 1) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; 2) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; 3) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, 4) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 78, či rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018-39, č. 3841/2019 Sb. NSS, bod 20).

[38] Rozšířený senát ve svém navazujícím usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2018 Sb. NSS, výše uvedená kritéria shrnul tak, že k naplnění formálního znaku rozhodnutí zpravidla postačuje, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Připomněl východisko formulované v jeho usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, podle něž v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištění účinnosti poskytované soudní ochrany.

[39] V nyní posuzované věci není sporu, že zákon o zdravotních službách svěřuje kraji (krajskému úřadu) oprávnění vydat *žádost*. Tento zákon výslovně formuluje některé podmínky, které musí být splněny, a sice že povinnost podílet se na pohotovostní službě je

ukládána poskytovateli zdravotních služeb v daném oboru, jemuž bylo oprávnění k poskytování zdravotních služeb uděleno daným krajským úřadem. Jakkoliv další podmínky zákon výslovně nestanoví, neznamená to, že by kraj disponoval při ukládání povinnosti absolutním (neomezeným) správním uvážením. To v moderním právním státě neexistuje. „Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd.“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Jelikož se *žádost* zasahuje do ústavně zaručených práv a svobod (svoboda podnikání, zákaz nucených prací), je třeba podmínky, za nichž je omezení těchto práv a svobod přípustné, vykládat v souladu s požadavky plynoucími z ústavního pořádku a mezinárodních smluv o lidských právech (klíčový je především požadavek přiměřenosti). Kraj je povinen ujistit se před vydáním *žádosti*, že ukládaná povinnost a její rozsah budou těmto požadavkům odpovídat. Za tím účelem si musí obstarat potřebné informace a shromáždit podklady, a to případně i v součinnosti s poskytovatelem zdravotních služeb.

[40] Zákon o zdravotních službách neupravuje žádný postup, který by měl vydání *žádosti* doprovázet. Nevylučuje nicméně aplikaci správního řádu, která je tak namíste na základě § 1 odst. 2 tohoto zákona. Pro účely posouzení právní otázky, zda se lze proti *žádosti* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nebo žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyřešit, zda má být *žádost* vydávána ve správním řízení (tedy za užití části druhé a třetí správního řádu). Postačuje totiž zjištění, že se na její vydání vztahují přinejmenším základní zásady činnosti správních orgánů upravené v hlavě druhé části první správního řádu (viz shodně bod 79 usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016-41). *Žádost* není krajem vydávána „jako blesk z čistého nebe“, nýbrž je výsledkem mnoha jednání s různými poskytovateli zdravotních služeb, jejichž cílem je zajistit pohotovostní služby v požadovaném rozsahu. O tom svědčí i správní spis vedený krajským úřadem ohledně zajištění pohotovostní služby stěžovatelkou. Samotný obsah *žádosti* (přesná specifikace obsahu uložené povinnosti) ve vazbě na celoroční rozpis pohotovostních služeb zubních lékařů v Královéhradeckém kraji dokládá, že *žádost* není projevem spontánního rozhodnutí kraje uložit stěžovatelce povinnost, který by nadto měl charakter zcela neformálního, faktického pokynu. Nejvyšší správní soud nikterak nehodnotí, zda postup, který předcházel vydání *žádosti*, byl v souladu se zákonem, tedy proběhl způsobem, který aplikovatelné právní normy předpokládají. Předmětem tohoto řízení totiž není *žádost*, a proto k její zákonnosti, stejně jako postupu, jenž předcházel jejímu vydání, nemůže Nejvyšší správní soud zaujímat žádné stanovisko. Je nicméně zřejmé, že *žádost* je výstupem přinejmenším do určité míry formalizovaného postupu správního orgánu.

[41] Samotná *žádost* pak má formalizovanou podobu. Je v ní přesně identifikována osoba, která je jejím adresátem, a vymezena povinnost (časem, místem a obsahem), jež je této osobě (stěžovatelce) ukládána. Z toho plyne, že *žádost* je pojímána jako (individuální) správní akt. Pokud jde o formu *žádosti*, ta je v daném případě písemná, přičemž vzhledem k obsahu *žádosti* a závažnosti s ní spojených následků nejen pro jejího adresáta, nýbrž především pro pacienty, si lze jen stěží představit, že by tomu mohlo být jinak (snad jen s výjimkou případů, kdy je třeba tímto způsobem řešit mimořádnou a bezprostředně hrozící situaci). Rozšířený

pokračování

senát v usnesení č. j. 9 As 79/2016-41 připustil, že požadavek formalizované podoby rozhodnutí je splněn i v případě ústně vyhlášeného aktu, o němž je pořízen písemný záznam. Další aspekt formalizované stránky rozhodnutí spočívající v jeho členění na výrok a odůvodnění je obvyklý, nikoliv však nezbytný (viz rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2023, č. j. 6 As 148/2022-36).

[42] Královéhradecký kraj vedl ve věci *žádosti* správní spis, a to přinejmenším z praktických důvodů organizace práce (obdobně viz rozsudek č. j. 6 As 69/2016-39, bod 9). Je nepochybné, že jistá dokumentace, která by měla odrážet organizaci pohotovostní služby v kraji a případně zachytit komunikaci s konkrétním poskytovatelem zdravotních služeb, je zpravidla vedena.

[43] *Žádost* byla stěžovatelce doručena, neboť byla adresátem ukládané povinnosti.

[44] Lze shrnout, že v případě *žádosti* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách jsou splněna všechna kritéria, která aktuální judikatura klade na formální stránku rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. *Žádost* je i přes strohost její výslovné právní úpravy jednoznačně spíše formalizovaným aktem než faktickým úkonem (právě k ochraně před faktickými úkony je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem koncipována především). Lze připomenout, že pokud by vyhodnocení výše popsaných kritérií formální stránky nestandardního úkonu bylo třeba považovat za hraniční, bylo by nezbytné upřednostnit pojetí takového úkonu jako rozhodnutí. Rovněž v nyní posuzované věci se jeví ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jako efektivnější, a to zejména vzhledem k petitu, který lze v rámci takové žaloby uplatnit, neboť zrušení nezákonné (části) *žádosti* představuje nejúčinnější prostředek ochrany před zásahem do právní sféry stěžovatelky, který tím je v dané části zcela odstraněn.

[45] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že *žádost* podle § 45 odst. 2 písm. l) zákona o zdravotních službách je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Není přitom dána žádná kompetenční výlučka ve smyslu § 70 s. ř. s., která by je vylučovala ze soudního přezkumu.

[46] Všechny stěžovatelčiny námitky míří proti uložení povinnosti, resp. okolnostem, které uložení povinnosti doprovázely (přiměřenost odměny, nejednotnost správní praxe napříč kraji, odmítání lékařských výkonů, které nejsou z hlediska aktuálních poznatků zcela *lege artis*). Z pohledu těchto námitek by mohla být přezkoumána samotná *žádost*, tedy její zákonnost (zahrnující i aspekt přiměřenosti). Tyto námitky však nejsou relevantní pro přezkum rozhodnutí o přestupku.

[47] Pro rozhodnutí o přestupku je podstatné, že stěžovatelce byla uložena povinnost (zákonost uložení povinnosti nicméně bylo možné soudně přezkoumat samostatně), přičemž tuto povinnost nesplnila. Tím naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 117 odst. 2 písm. i) zákona o zdravotních službách. Stěžovatelka by mohla namítat nenaplnění těchto základních znaků skutkové podstaty přestupku, stejně jako namítat přítomnost okolností vylučujících odpovědnost za přestupek, popř. uložení sankce v nesprávné výši apod.

[48] Stěžovatelka by skutkovou podstatu přestupku nenaplnila tehdy, pokud by rozhodnutí, jímž jí byla uložena povinnost podílet se na zajištění pohotovostní služby, bylo nicotné. Na nicotné rozhodnutí se totiž nevztahuje presumpce zákonnosti a správnosti, naopak se na ně vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno, a dokonce ani nesmí být veřejnou mocí vynucováno (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, ze dne 14. 12. 2022, č. j. 9 Afs 314/2019-78, č. 4432/2023 Sb. NSS, a ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Důvody nicotnosti rozhodnutí rozšířený senát naposledy shrnul a utřídil v usnesení č. j. 9 Ao 37/2021-57. Rozhodnutí je nicotné tehdy, trpí-li natolik závažnými vadami, že je vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Z hlediska závažnosti vady je určující její intenzita, nikoliv přesná kvalifikace. Příkladem takové vady je absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Vada způsobující nicotnost rozhodnutí musí být vedle toho rovněž zjevná, což znamená, že osoba obeznámená s právními a skutkovými okolnostmi případu je schopna ji rozpoznat. I když obecně se nicotnost váže na existenci závažné a zjevné vady, vyloučeny nejsou ani zvláštní skutkové podstaty nicotnosti. Ty může zakotvit zákonodárce či dovést judikatura. U zvláštních skutkových podstat může platit, že závažnost či zjevnost vady je typově s danou vadou spojena, a tudíž nemá být v individuálních případech zkoumána. Příkladem zvláštních zákonných skutkových podstat nicotnosti je § 77 odst. 1 správního řádu.

[49] Nejvyšší správní soud neshledal, že by *žádost* trpěla jakoukoliv výše uvedenou vadou, která by způsobovala její nicotnost, ani některou z vad vymezených v § 77 odst. 1 správního řádu. *Žádost* je proto nadána presumpcí zákonnosti a správnosti, kterou není možné v řízení o přestupku ani navazujícím soudním řízení vyvrátit.

[50] Nejvyšší správní soud nemůže v rámci přezkumu rozhodnutí o přestupku přezkoumávat *žádost* (s výjimkou případných vad působících její nicotnost), neboť se jedná o zcela samostatně stojící úkon, proti kterému se mohla stěžovatelka bránit samostatnou žalobou. To však neučinila. Předmět *žádosti* je odlišný od předmětu řízení o přestupku za porušení povinnosti podílet se na zajištění pohotovostní služby. Zákonnost *žádosti* a rozhodnutí o přestupku je posuzována z jiných hledisek a jsou pro ni významné odlišné skutkové okolnosti, které se nepřekrývají. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud přezkoumat jiný úkon správního orgánu, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li soudní řád správní žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[51] Je třeba vyjít z toho, že ani § 75 odst. 2 s. ř. s. neumožňuje, aby si žalobce zvolil, zda napadne přímo podkladový akt, nebo až konečné rozhodnutí. Možnost přezkoumat podkladový úkon správního orgánu je podmíněna tím, že jej k žalobě téhož žalobce nebylo možné podrobit samostatnému soudnímu přezkumu. Je tedy vyloučeno, aby se žalobce mohl bránit samostatně jak proti podkladovému aktu, tak následně tentýž akt napadnout

pokračování

v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí. Jelikož se stěžovatelka mohla v posuzované věci bránit proti uložení povinnosti podílet se na pohotovostní službě samostatnou žalobou, nemůže se domáhat přezkumu zákonnosti *žádosti* v rámci žaloby proti rozhodnutí o přestupku. Rozhodnutí o přestupku přitom nelze vnímat ani jako rozhodnutí konečné v tom smyslu, že by časově předcházející úkon, jímž byla uložena porušená povinnost, směřoval (cílil) k vydání tohoto rozhodnutí.

[52] Mělo-li by platit, že proti povinnosti uložené v *žádosti* se lze bránit až v rámci řízení o přestupku, nemohl by kraj do poslední chvíle vědět, zda se poskytovatel uložené povinnosti podrobí, či zda je připraven dopustit se přestupku, aby mohl následně brojit proti uložení povinnosti. Z hlediska kraje, který je zodpovědný za zajišťování pohotovostní služby, a především z hlediska potenciálních pacientů by proto mohl mít takový postup negativní důsledky, neboť by nikdo nemohl s potřebnou pravděpodobností vědět, zda skutečně je pohotovostní služba zajištěna.

[53] Ostatně i z hlediska poskytovatelů by se jednalo o zcela nepříjemnou situaci. Chtěli by totiž poskytovatel napadnout zákonnost uložení povinnosti, byl by nucen úmyslně spáchat přestupek. Splnil-li by povinnost, nebyl by logicky důvod rozhodnutí o přestupku vydávat. Jinými slovy, přístup poskytovatele k soudní ochraně proti uložení povinnosti by byl podmíněn spácháním přestupku. To je však z hlediska práva na spravedlivý proces nepříjemné.

[54] Žádná z kasačních námitek se netýká otázek, které bylo třeba posoudit v řízení o přestupku stěžovatelky, míjejí se proto s předmětem správního řízení, s nímž je nerozlučně spjat předmět navazujícího soudního řízení. Týkají se zákonnosti samotné *žádosti* (uložení povinnosti bez přiznání přiměřené odměny za činnost spočívající v zajištění pohotovostní služby, odmítání zákroků, které nejsou dle nejnovějších poznatků zcela *lege artis*), popř. by tato argumentace mohla odůvodnit samostatně uplatněný nárok na peněžité plnění vůči Královéhradeckému kraji, pokud by se stěžovatelka povinnosti uložené *žádostí* podrobila a pohotovostní službu zajistila. Skutečnost, že se krajský soud těmito argumenty zabýval, aniž by byly právně významné z hlediska posouzení zákonnosti rozhodnutí o přestupku, nemá za následek, že by se jimi musel zabývat i Nejvyšší správní soud. Jeho úkolem není posuzovat libovolné právní otázky a podávat jejich autoritativní výklad, jestliže to není odůvodněno předmětem soudního přezkumu. Rozsudek krajského soudu je zákonný, a to nikoliv z toho hlediska, že jím podaný výklad právních otázek je správný (správností závěrů krajského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval jen ohledně právní povahy *žádosti*), nýbrž jelikož správně žalobu zamítl jako nedůvodnou (z pohledu námitek předestřených v kasační stížnosti).

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka

v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. ledna 2025

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu